



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



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE
СОВЕТ ЕВРОПЫ

ОЧЕРЕДНАЯ СЕССИЯ 2017 года

Третья часть

26-30 июня 2017 года

**ДОКУМЕНТЫ,
ПРИНЯТЫЕ АССАМБЛЕЕЙ**

Предварительное издание

Содержание

Рекомендации

- Рекомендация 2105 (2017) Укрепление этических норм в сфере государственного управления как средство борьбы с политической коррупцией (док. 14344)
- Рекомендация 2106 (2017) Борьба парламентов с коррупцией: сотрудничество парламентов со СМИ, проводящими расследования (док. 14274)
- Рекомендация 2107 (2017) Ситуация в Беларуси (док. 14333)
- Рекомендация 2108 (2017) Комплексная гуманитарная и политическая реакция на кризис с миграцией и беженцами и продолжение их притока в Европу (док. 14342)
- Рекомендация 2109 (2017) Миграция как возможность европейского развития (док. 14335)
- Рекомендация 2110 (2017) Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека (док. 14340)
- Рекомендация 2111 (2017) Политическое влияние на независимые СМИ и журналистов (док. 14339)
- Рекомендация 2112 (2017) "Туринский процесс": укрепление социальных прав в Европе (док. 14343)

Резолюции

- Резолюция 2169 (2017) Признание и применение принципа подотчетности в Парламентской ассамблее (док. 14338)
- Резолюция 2170 (2017) Укрепление этических норм в сфере государственного управления как средство борьбы с политической коррупцией (док. 14344)
- Резолюция 2171 (2017) Борьба парламентов с коррупцией: сотрудничество парламентов со СМИ, проводящими расследования (док. 14274)
- Резолюция 2172 (2017) Ситуация в Беларуси (док. 14333)
- Резолюция 2173 (2017) Комплексная гуманитарная и политическая реакция на кризис с миграцией и беженцами и продолжение их притока в Европу (док. 14342)
- Резолюция 2174 (2017) Правозащитные последствия мер, принимаемых Европой в связи с транзитом мигрантов через Средиземное море (док. 14341)
- Резолюция 2175 (2017) Миграция как возможность европейского развития (док. 14335)

Резолюция 2176 (2017)	Интеграция беженцев в период критической нагрузки: выводы из недавних событий и примеры успешных действий (док. 14329)
Резолюция 2177 (2017)	Прекращение сексуального насилия и домогательств в отношении женщин в общественных местах (док. 14337)
Резолюция 2178 (2017)	Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека (док. 14340)
Резолюция 2179 (2017)	Политическое влияние на независимые СМИ и журналистов (док. 14339)
Резолюция 2180 (2017)	"Туринский процесс": укрепление социальных прав в Европе (док. 14343)

Рекомендации
2105 – 2112



Рекомендация 2105 (2017)¹

Предварительное издание

Укрепление этических норм в сфере государственного управления как средство борьбы с политической коррупцией

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2170 (2017) "Укрепление этических норм в сфере государственного управления как средство борьбы с политической коррупцией", подчеркивает необходимость создания политической и культурной среды, которая благоприятствовала бы формированию устойчивого к коррупции обществ, что является краеугольным камнем подлинной демократии.

2. Ассамблея приветствует рекомендацию Комитета министров CM/Rec(2017)2 "Правовое регулирование лоббистской деятельности в контексте принятия общественно значимых решений".

3. С целью дальнейшего повышения эффективности применения существующих в государствах-членах Совета Европы стандартов и рекомендаций по борьбе с коррупцией Ассамблея призывает Комитет министров обращать особое внимание, в частности, посредством дополнительного изучения того, каким образом коррупция укоренялась и укореняется в социально-культурных ценностях отдельных государств-членов, поскольку именно эти ценности являются той важнейшей средой, вне которой невозможно успешно осуществить инициативы по борьбе с коррупцией.

4. Поскольку антикоррупционные стратегии и стратегии обеспечения соблюдения этических норм могут оказаться успешными лишь в том случае, если они пользуются на местах энергичной поддержкой со стороны гражданского общества и других структур, участвующих в борьбе с коррупцией, Ассамблея предлагает Комитету министров:

4.1. активизировать диалог между гражданским обществом, местными национальными и европейскими учреждениями посредством проведения кампаний по вопросам этики и борьбы с коррупцией, направленных на формирование сети политических руководителей, экспертов, ученых, интеллектуалов, журналистов, неправительственных организаций и студентов;

¹ *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2017 г. (22-е заседание) (см. док. 14344, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Микеле Николетти, и док. 14352, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Вусал Гусейнов). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2017 г. (22-е заседание).*

- 4.2. считать, что обучение основам этики и борьбы с коррупцией имеет первостепенное значение в подготовленном Советом Европы справочнике "Компетенции для демократической культуры", ориентированном в первую очередь на начальные и средние школы, а также на высшие учебные заведения и профессионально-технические учебные заведения по всей Европе;
- 4.3. рассмотреть вопрос о включении вопросов этики и борьбы с коррупцией в пересмотренную редакцию "Хартии Совета Европы о воспитании демократической гражданственности и образовании в области прав человека";
- 4.4. разработать проекты по обучению основам борьбы с коррупцией в рамках совместной программы Совета Европы и Европейского союза "Права человека и демократия в действии";
- 4.5. обращать особое внимание на коррупцию в сфере образования, в частности, в том что касается доступа к высшему образованию и к дипломам о высшем образовании, а также проанализировать вопрос о целесообразности разработки конвенции о мошенничестве в сфере образования;
- 4.6. призвать государства-члены Совета Европы, которые создали у себя отдельные специализированные органы по борьбе с коррупцией, обеспечить их независимость и предоставить в их распоряжение квалифицированных специалистов, четко определить мандат и дать им достаточные полномочия при условии наличия надлежащей системы сдержек и противовесов в соответствии с резолюцией 97/24 Комитета министров "Двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией" и рекомендациями, содержащимися в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции;
- 4.7. предложить Группе государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) выступить в качестве платформы для существующих в ее государствах-членах органов по борьбе с коррупцией, с тем чтобы их представители могли собираться и обсуждать наиболее эффективные методы работы и актуальные проблемы, связанные с борьбой с коррупцией и продвижением норм этики в общественной жизни, а также рассмотреть вопрос о создании соответствующей сети на европейском уровне.
5. Ассамблея в очередной раз обращается к Комитету министров с призывом усилить защиту разоблачителей и, в частности, инициировать переговорный процесс с целью принятия юридически обязывающего документа в форме рамочной конвенции о защите разоблачителей на основе своей рекомендации CM/REC(2014)7 и с учетом последних событий.



Рекомендация 2106 (2017)¹
Предварительное издание

Борьба парламентов с коррупцией: сотрудничество парламентов со СМИ, проводящими расследования

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2171 (2017) "Борьба парламентов с коррупцией: сотрудничество парламентов со СМИ, проводящими расследования" и резолюцию 2060 (2015) "Усиление защиты разоблачителей", Парламентская ассамблея полагает, что Совету Европы следует активнее поддерживать работу по совершенствованию национального законодательства, касающегося, с одной стороны, транспарентности и доступа к информации и, с другой стороны, – защиты разоблачителей.

2. Соответственно, Ассамблея рекомендует Комитету министров поручить Руководящему комитету по СМИ и информационному обществу и, возможно, Европейскому комитету по правовому сотрудничеству:

2.1. оценить соответствие положений национального законодательства о транспарентности и праве доступа к информации стандартам, установленным в Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам (СДСЕ № 205), в том числе для содействия ратификации этой Конвенции;

2.2. оценить соответствие положений национального законодательства о защите разоблачителей принципам, установленным в рекомендации Комитета министров CM/Rec(2014)7 "О защите разоблачителей";

2.3. установить возможные потребности государств-членов с целью расширения обмена опытом и сотрудничества, необходимого для поддержки реформы законодательства, касающегося права на доступ к информации и защиты разоблачителей.

¹ Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2017 г. (22-е заседание) (см. док. 14274, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-жа Гюльсюн Бильгехан). Текст, принятый Ассамблей 27 июня 2017 г. (22-е заседание).



Рекомендация 2107 (2017)¹
Предварительное издание

Ситуация в Беларуси

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2172 (2017) "Ситуация в Беларуси" и приветствуя расширение контактов белорусских властей с международным сообществом, Парламентская ассамблея подчеркивает, тем не менее, необходимость устранения серьезных правозащитных проблем с целью достижения прогресса в плане соблюдения стандартов Совета Европы.

2. Ассамблея глубоко сожалеет по поводу того, что наметившаяся в последние годы позитивная тенденция оказалась под угрозой в результате недавней эскалации массового насилия и притеснения мирных протестующих в феврале и марте 2017 года, и призывает Комитет министров вместе с Ассамблеей:

2.1. выразить сожаление по поводу применения практики административного задержания и преследования для запугивания политических оппонентов, журналистов, правозащитников и рядовых граждан, осуществляющих свое право на мирный протест;

2.2. настоятельно призвать белорусские власти:

2.2.1. немедленно освободить активистов оппозиции, которые по-прежнему лишены свободы, и расследовать сообщения о плохом обращении и запугивании;

2.2.2. продолжить диалог с международным сообществом и активизировать контакты с независимыми организациями гражданского общества и политической оппозицией.

3. Ассамблея также предлагает Комитету министров:

3.1. сохранять для Беларуси возможность присоединения к документам Совета Европы, открытым для государств, не являющихся членами, в отношении которых Беларусь направила официальную заявку, и помочь ей привести свое законодательство в соответствие со стандартами Совета Европы;

¹ Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2017 г. (22-е заседание) (см. док. 14333, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Андреа Ригони). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2017 г. (22-е заседание).

Рекомендация 2107 (2017)

3.2. продолжать контакты с белорусскими властями с целью выполнения Плана действий Совета Европы для Беларуси, обращая особое внимание на вопрос о смертной казни;

3.3. призвать власти, неправительственные организации и независимых представителей гражданского общества играть активную роль в выполнении Плана действий;

3.4. призвать свои межправительственные комитеты проводить в Беларуси заседания, семинары и конференции;

3.5. рассмотреть возможность создания в Минске в ближайшем будущем отделения Совета Европы с целью повышения эффективности деятельности Совета Европы в стране.



Рекомендация 2108 (2017)¹

Предварительное издание

Комплексная гуманитарная и политическая реакция на кризис с миграцией и беженцами и продолжение их притока в Европу

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея ссылается на резолюцию 2173 (2017) "Комплексная гуманитарная и политическая реакция на кризис с миграцией и беженцами и продолжение их притока в Европу", в которой она призывает активизировать диалог и лучше координировать политику и деятельность на европейском уровне, а также отмечает шаги, предпринятые Советом Европы в этой области, в частности, работу Специального представителя Генерального секретаря по миграции и беженцам и Комиссара Совета Европы по правам человека.
2. Ассамблея приветствует работу, проводимую совместно с местными и региональными властями, Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы, а также с Фондом для мигрантов и беженцев, созданным Банком развития Совета Европы в октябре 2015 года для финансирования программ помощи беженцам.
3. Ассамблея, полагая, что нынешняя деятельность Совета Европы в этой области выиграла бы от создания единой платформы как места для контактов, обмена опытом и формирования политики государствами-членами Совета Европы, а также как прочной основы для управления деятельностью Организации, призывает Комитет министров создать в рамках программы и бюджета Совета Европы на 2018-2019 годы руководящий комитет по мигрантам и беженцам, с тем чтобы свести воедино различные направления деятельности Организации в этой области, добиться большего синергетического эффекта и одновременно создать условия для продвижения, отслеживания и оценки с точки зрения результатов согласованных позиций по вопросам приема, предоставления убежища и интеграции.

¹ Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2017 г. (23-е заседание) (см. док. 14342, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Дуарте Маркиш, и док. 14351, заключение Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Иоанетта Каввадия). *Текст, принятый Ассамблеей* 28 июня 2017 г. (24-е заседание).



Неофициальный перевод

Рекомендация 2109 (2017)¹

Предварительное издание

Миграция как возможность европейского развития

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея, ссылаясь на свою резолюцию 2175 (2017) "Миграция как возможность европейского развития", подчеркивает, что для обеспечения того, чтобы миграция в Европу была полезной как для мигрантов, так и для принимающих стран, государствам-членам следует принять конкретные меры по оптимизации влияния миграции на европейские общества.
2. Ассамблея приветствует важную работу, проделанную в этой области различными органами и институтами Совета Европы, включая межправительственную деятельность, деятельность Комиссара Совета Европы по правам человека и Специального представителя генерального секретаря по миграции и беженцам. Однако она выражает сожаление в связи с отсутствием в Совете Европы межправительственного органа, который мог бы целенаправленно продвигать стандарты Совета Европы в государствах-членах.
3. В связи с этим Ассамблея рекомендует Комитету министров рассмотреть возможность создания, например, в формате расширенного частичного соглашения в сотрудничестве с Европейским союзом общеевропейского центра мониторинга миграции и межкультурного развития, который помогал бы государствам-членам Совета Европы разрабатывать стратегии, правовую базу, планы действий и конкретные проекты в области миграции.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2017 г. (24-е заседание) (см. док. 14335 доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Андреа Ригони, и док. 14348, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Петра де Суттер). Текст, принятый Ассамблей 28 июня 2017 г. (24-е заседание).*



Рекомендация 2110 (2017)¹
Предварительное издание

Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека

Парламентская ассамблея

1. Ссылаясь на свою резолюцию 2178 (2017) "Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека", Парламентская ассамблея приветствует меры, принятые Комитетом министров по совершенствованию процесса своего надзора за исполнением постановлений Суда.

2. Ассамблея еще раз настоятельно призывает Комитет министров использовать все имеющиеся средства для выполнения своих функций, вытекающих из Статьи 46.2 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5). Соответственно, она рекомендует Комитету министров:

2.1. вновь рассмотреть вопрос о применении процедур, предусмотренных в пунктах 3-5 Статьи 46 Конвенции, в случае, когда государство-ответчик настойчиво препятствует исполнению постановления;

2.2. чаще использовать промежуточные решения, с тем чтобы обозначить сложности, возникающие при исполнении некоторых постановлений;

2.3. незамедлительно устранить системные проблемы, выявленные при принятии Судом пилотных постановлений, обращая особое внимание на все сопутствующие дела;

2.4. добиваться большей транспарентности процесса надзора за исполнением постановлений;

2.5. повысить роль заявителей, гражданского общества, национальных правозащитных органов и международных организаций в этом процессе;

2.6. продолжать добиваться синергетического взаимодействия внутри Совета Европы между всеми заинтересованными структурами, такими как Европейский суд по правам человека и его Секретариат, Ассамблея, Генеральный секретарь, Комиссар по правам человека, Руководящий комитет по правам человека

¹ Обсуждение в Ассамблее 29 июня 2017 г. (26-е заседание) (см. док. 14340, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Пьер-Ив Ле Борнь). Текст, принятый Ассамблей 29 июня 2017 г. (26-е заседание).

(CDDH), Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Европейский комитет по предупреждению пыток (КПП);

2.7. увеличить объем ресурсов, выделяемых Департаменту по исполнению постановлений Европейского суда по правам человека;

2.8. призвать Департамент по исполнению постановлений активизировать контакты с Судом и его Секретариатом, а также активнее проводить консультации с национальными властями в случаях, когда возникают особые трудности при определении мер по исполнению.



Рекомендация 2111 (2017)¹
Предварительное издание

Политическое влияние на независимые СМИ и журналистов

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея высоко ценит активизацию усилий межправительственного сектора Совета Европы с целью повышения уровня безопасности журналистов и расширения свободы СМИ. В этом плане Ассамблея приветствует совместную работу с партнерскими организациями, входящими в "Платформу действий по усилению защиты журналистики и обеспечению безопасности журналистов", и отмечает актуальность проводимой Руководящим комитетом по СМИ и информационному обществу (CDMSI) работы по подготовке проекта рекомендации для государств-членов по вопросу плюрализма СМИ и транспарентности собственности СМИ.
2. Однако количество и серьезность нападок на независимую журналистику продолжает нарастать, а ситуация во многих европейских странах ухудшается. Речь идет не только о вызывающих тревогу тенденциях, связанных с нападениями на журналистов и прямым захватом или закрытием средств массовой информации, которые выражают альтернативные взгляды; представляется также, что стратегии "затыкания рта" критической журналистке все чаще основаны на применении психологического насилия и запугивания, что разрушает свободу информации и вынуждает журналистов прибегать к самоцензуре; речь идет и о судебном запугивании с помощью широкого круга законов, в частности, таких как законы о национальной безопасности, терроризме и клевете.
3. В этом плане, напоминая о своей резолюции 2179 (2017) "Политическое влияние на независимые СМИ и журналистов", Ассамблея полагает необходимым дать ход результатам недавно проведенного Советом Европы обследования "Журналисты под давлением – необоснованное вмешательство, страх и самоцензура в Европе".
4. Более того, далеко не всегда надлежащим образом гарантируется независимость общественных СМИ: существует необходимость продвижения законодательных положений, обеспечивающих наличие здоровой модели и надлежащее управление общественными СМИ с целью укрепления их независимости и расширения способности выполнять свою миссию в интересах всего населения.

¹ Обсуждение в Ассамблее 29 июня 2017 г. (26-е заседание) (см. док. 14339, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Штефан Шеннах). Текст, принятый Ассамблеей 29 июня 2017 г. (26-е заседание).

5. В связи с изложенным, Ассамблея рекомендует Комитету министров:

5.1. призвать государства-члены Совета Европы активно участвовать в конструктивном диалоге с целью устранения всех серьезных угроз свободе СМИ, о которых сообщает Платформа действий по усилению защиты журналистики и обеспечению безопасности журналистов;

5.2. поручить CDMSI и/или другим профильным межправительственным органам:

5.2.1. возобновить работу, связанную с общественными СМИ, с целью разработки в оперативном формате принципов, зафиксированных в его рекомендации CM/Rec(2012)1 "Об управлении общественными СМИ", в частности, в том что касается процедур назначения, и предложить типовые положения, которые обеспечивали бы независимость общественных СМИ;

5.2.2. разработать адресные программы сотрудничества, направленные на пропаганду позитивного опыта управления общественными СМИ, и поддержать их осуществление;

5.2.3. приступить к комплексному изучению национальных законов и правоприменительной практики, которые недобросовестно применяются, для того чтобы задушить критически настроенных независимых журналистов и СМИ, начиная с законов о национальной безопасности, терроризме и клевете, с тем чтобы дать рекомендации по их пересмотру.



Рекомендация 2112 (2017)¹
Предварительное издание

"Туринский процесс": укрепление социальных прав в Европе

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея напоминает о своей рекомендации 1976 (2011) "Роль парламентов в укреплении и развитии социальных прав в Европе" и о своей резолюции 2180 (2017) "Туринский процесс": укрепление социальных прав в Европе.

2. Принимая во внимание важность "Туринского процесса" для будущей общей "Европейской стратегии социальных прав", Ассамблея предлагает Комитету министров принять меры по ускорению работы, связанной с подписанием, ратификацией и применением Европейской социальной хартии (пересмотренной) (СЕД № 163) и протоколов к ней, и сделать социальные права одним из приоритетов в двухгодичном плане работы Совета Европы на 2018-2019 годы.

3. В частности, Ассамблея призывает Комитет министров принять единогласное решение, разрешающее Ассамблее выполнять закрепленную за нею в механизме мониторинга соблюдения Хартии функцию, а именно – избирать членов Европейского комитета по социальным правам, как это предусмотрено в Протоколе о внесении изменений в Европейскую социальную хартию (СЕД № 142, "Туринский протокол").

4. С целью подготовки почвы для более тесного сотрудничества с Европейским союзом в будущем, в частности в рамках предстоящего применения "Европейской корзины социальных прав", Комитету министров предлагается также:

4.1. поручить Европейскому комитету по социальным правам провести углубленное исследование, посвященное возможностям синергетического взаимодействия между Европейской социальной хартией и "Европейской корзиной социальных прав", а также изучить, каким образом первая могла бы служить общим ориентиром в отношении социальных прав для всех европейских государств;

4.2. обеспечить участие высокопоставленных представителей Совета Европы в предстоящем Социальном саммите за справедливую работу и экономический рост, организуемом Европейской комиссией и правительством Швеции в

¹ *Обсуждение в Ассамблее 30 июня 2017 г. (27-е заседание) (см. док. 14343, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Сильвия Элоиза Боне, и док. 14370, заключение Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Хорди Шукла). Текст, принятый Ассамблей 30 июня 2017 г. (27-е заседание).*

Рекомендация 2112 (2017)

Гётеборге 17 ноября 2017 года для обсуждения и одобрения Европейской корзины социальных прав.

**Резолюции
2169 – 2180**



Резолюция 2169 (2017)¹
Предварительное издание

Признание и применение принципа подотчетности в Парламентской ассамблее

Парламентская ассамблея

1. Члены Парламентской ассамблеи обязаны действовать, строго соблюдая обязанности и обязательства, которыми они связаны, изложенные в статье 6.2.b (заявления членов о приверженности целям и основополагающим принципам Совета Европы), статье 13 (Кодекс этики членов) и статье 22 (поддержание дисциплины) Регламента (Правил процедуры) и в Кодексе поведения членов Парламентской ассамблеи. Ассамблея полагает, что это требование должно быть более строгим, в первую очередь в отношении председателя Парламентской ассамблеи, а также в отношении других высоких выборных должностей, таких как заместители председателя Ассамблеи, а также председатели и заместители председателей комиссий, определенных в Регламенте (Правилах процедуры).

2. Поскольку в условиях представительной демократии требования в отношении прозрачности, порядочности, ответственности, приоритета общественных интересов, доверия и подотчетности образуют основу того договора, который связывает избираемого представителя с гражданами, Ассамблея хотела бы еще раз подчеркнуть важность принципа подотчетности, связывающего ее членов, которые избраны на определенные должности, с теми, кто их избрал. В случае невыполнения этого обязательства в отношении подотчетности, которое включает обязанность обеспечивать прозрачность, а также обязательство отвечать за свои действия, Ассамблея не может больше испытывать какого-либо доверия к тем, кого она избрала на выборную должность. Представлять какую-либо организацию – значит уважать ее, проявляя порядочность и честность. Занимать выборную должность – это значит действовать подотчетно с первого и до последнего дня нахождения в этой должности.

3. Фактически сущность демократического функционирования парламента заключается в том, что лица, занимающие выборные должности, и в первую очередь председатель парламента, а также лица, занимающие ключевые ответственные должности, такие как докладчики, отвечают за свои действия перед теми, кто избрал их на эти должности. Можно считать, что их избрание на определенную должность отражает оказываемое им доверие, однако такое доверие не следует воспринимать как

¹ Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2017 г. (21-е заседание) (см. док. 14338 и приложение, доклад Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, докладчик: г-жа Лилиан Мори Паскье). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2017 г. (21-е заседание).

предоставление им полной свободы действий. Ассамблея убеждена, что существующая нормативная база, которая предусматривает многочисленные гарантии, определяет периодичность выборов и короткие сроки нахождения на этих выборных должностях, является недостаточной для обеспечения того, чтобы лица, занимающие эти должности, соблюдали обязанность отчитываться за свои действия.

4. Учитывая изложенное, Ассамблея постановляет ввести процедуру, предполагающую институциональную подотчетность лиц, занимающих выборные должности в Ассамблее, и возможность освобождать их от занимаемой должности в течение срока их полномочий. Такая процедура применяется только к высоким выборным должностям, а именно к председателю Парламентской ассамблеи, заместителям председателя Парламентской ассамблеи, председателям и заместителям председателей комиссий. Это ни в коем случае не является уголовной мерой и не влечет за собой никаких последствий, помимо тех, которые конкретно предусмотрены в Регламенте (Правилах процедуры).

5. Исходя из этого, Ассамблея постановляет изменить свой Регламент (Правила процедуры) следующим образом:

5.1. в Разделе XI "Чрезвычайная процедура" после Статьи 53 вставить новую статью следующего содержания:

"Процедура освобождения от должности председателя и заместителей председателя Парламентской ассамблеи

1. Ассамблея может прекратить полномочия председателя Парламентской ассамблеи или заместителя председателя Ассамблеи на том основании, что он или она больше не пользуется доверием Ассамблеи, либо по той причине, что он или она больше не выполняет условия, требуемые для осуществления этих функций, или виновен/виновна в серьезном нарушении норм поведения, выразившемся в грубом или неоднократном нарушении положений Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи.

Ходатайство об освобождении от должности в отношении одного и того же лица и по одним и тем же основаниям может быть внесено лишь один раз в течение очередной сессии Ассамблеи.

2. Ходатайство об освобождении от должности подается на обоих официальных языках и подписывается не менее чем одной десятой действительных членов (представителей и заместителей) Ассамблеи, принадлежащих не менее чем к трем политическим группам и десяти национальным делегациям.

Ходатайство об освобождении от должности публикуется в виде официального документа в течение 24 рабочих часов, направляется соответствующему члену и передается в Комиссию по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам, которая делает заключение относительно его приемлемости. Комиссия заслушивает соответствующего члена; отсутствие должным образом

приглашенного члена на заседании не является веским основанием откладывать решение Комиссии. Заключение Комиссии принимается в течение 24 часов после получения ходатайства, если решение принимается в течение части сессии Ассамблеи, или на заседании, которое непосредственно следует за передачей ходатайства на рассмотрение. Ходатайство об освобождении от должности выносится на голосование Ассамблеи не позднее, чем через 24 часа после принятия Комиссией заключения, в случае если таковое принято в ходе части сессии Ассамблеи, или на открытии части сессии, которая непосредственно следует за принятием заключения Комиссии.

3. Ходатайство об освобождении от должности, представленное на обоих официальных языках, может также быть подписано не менее, чем одной пятой действительных членов (представителей и заместителей) Ассамблеи, принадлежащих не менее, чем к трем политическим группам и 15 национальным делегациям.

Ходатайство об освобождении от должности публикуется в качестве официального документа в течение 24 часов и направляется соответствующему члену. Оно ставится на голосование Ассамблеи не позднее, чем через 24 часа после его публикации, если оно принято в ходе части сессии Ассамблеи, или при открытии части сессии, которая непосредственно следует за его публикацией.

4. После публикации ходатайства об освобождении от должности и до принятия окончательного решения по данному ходатайству председатель или заместитель председателя прекращает председательствовать на заседаниях Ассамблеи.

5. Положения статей 27.5 (Внесение изменений в проект повестки дня), 33 (Дискуссия и рассмотрение текстов документов), 34 (Поправки и подправки) и 37 (Предложения по процедуре) не применяются.

6. В ходе обсуждения имеют право выступить лишь первый подписавший ходатайство, председатель Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам или представитель, назначенный этой Комиссией, председатели всех политических групп или представители, назначенные группами, а также член, в отношении которого начата данная процедура.

7. Ассамблея принимает решение, используя электронную систему голосования в соответствии с условиями кворума, установленными в Статье 42.3, большинством в две трети поданных голосов.

8. Добровольное сложение соответствующим членом своих полномочий прекращает процедуру.

9. Отстранение председателя или заместителя председателя Ассамблеи происходит сразу же после объявления о принятии решения.

10. Председатель Парламентской ассамблеи, который был освобожден от занимаемой должности, не может обращаться к положениям Статьи 20.3. Он/она не имеет права переизбираться на должность председателя или избираться на должности заместителя председателя Ассамблеи или председателя или заместителей председателей комиссий. Он/она не получает звания "почетный председатель Парламентской ассамблеи". Председатель или заместитель председателя Ассамблеи, который был освобожден от занимаемой должности, не может получить звание "почетный ассоциированный член Парламентской ассамблеи.";

5.2. в Разделе XI "Чрезвычайная процедура" после предшествующей статьи добавить новую статью следующего содержания:

"Процедура освобождения от должности председателей и заместителей председателей комиссий

1. Комиссия может прекратить полномочия своего председателя или заместителя председателя по требованию одной трети полноправных членов комиссии, принадлежащих по крайней мере к трем политическим группам и к пяти национальным делегациям, на том основании, что он или она перестал/перестала пользоваться доверием комиссии либо по той причине, что он/она больше не выполняет условия, требуемые для выполнения обязанностей, или виновен/виновна в серьезном нарушении норм поведения, выразившемся в грубом или неоднократном нарушении положений Кодекса поведения членов Парламентской ассамблеи.

Ходатайство об освобождении от должности в отношении одного и того же лица и по одним и тем же основаниям может быть внесено лишь один раз в течение очередной сессии Ассамблеи.

2. Ходатайство об освобождении от должности направляется членам комиссии не позднее, чем за неделю до даты заседания, в повестку дня которого просили включить его подписавшие ходатайство лица.

3. После направления ходатайства об освобождении от должности и до принятия окончательного решения по данному ходатайству председатель или заместитель председателя прекращает председательствовать на заседаниях комиссии.

4. Освобождение от должности производится комиссией в соответствии с условиями кворума, установленными в Статье 47.3, большинством в две трети поданных голосов. Оно вступает в силу немедленно. Статья 47.2 о тайном голосовании не применяется.

5. Добровольное сложение соответствующим председателем или заместителем председателя своих полномочий прекращает процедуру.

6. Председатель или заместитель председателя, освобожденный от должности, не имеет право избираться или переизбираться на

должность председателя или заместителя председателя какой-либо комиссии. Он/она не может получить звание "почетного ассоциированного члена Парламентской ассамблеи.";

5.3. изменить Статью 15.5 следующим образом:

*Председатель исполняет свои функции до открытия следующей очередной сессии. В случае возникновения вакансии **или если председатель не способен выполнять свои обязанности, старейший по возрасту заместитель председателя** исполняет его обязанности до момента избрания нового председателя в ходе следующей части сессии. [сноска: если старейший по возрасту заместитель председателя не в состоянии выполнять функции председателя, эта задача возлагается на следующего старейшего по возрасту заместителя председателя]. Избранный таким образом председатель исполняет его функции до начала следующей очередной сессии. Председатель может быть переизбран еще на один срок, который не обязательно должен следовать за первым. Однако председатель, избранный в ходе сессии на неполный срок, может быть переизбран еще на два срока.*

5.4. изменить первую фразу в Статье 16.7 следующим образом:

За исключением случая, когда состав национальной делегации, членом которой является заместитель председателя, меняется в течении сессии **или в случае освобождения от должности на основании Статьи [54]** заместители председателя сохраняют свою должность до начала следующей очередной сессии.

5.5. изменить Статью 20.3 следующим образом:

*"После избрания нового председателя Ассамблеи его предшественник, пока он или она остается представителем или заместителем в Ассамблее без перерыва, **и при условии, что он или она не освобожден/а от занимаемой должности на основании Статьи [54]**, является "по должности" (ex officio) членом Комиссии по политическим вопросам и демократии, Комиссии по соблюдению обязательств государствами-членами Совета Европы (Комиссия по мониторингу) и Комиссии по правилам процедуры, иммунитету и институциональным вопросам. Статья 44.6 в отношении него или нее не применяется."*

и изменить, соответственно, сноски к Статье 44.1;

5.6. в Статье 24.2.с вставить текст следующего содержания:

"предложения, сформулированные представителями или их заместителями [включая ходатайства, направленные на основании Статьи [54]]";

5.7. изменить Статью 41.а следующим образом:

Большинство голосов требуется: при утверждении проекта рекомендации или проекта заключения для Комитета министров, при принятии решения о рассмотрении вопроса в соответствии с чрезвычайной процедурой, при внесении изменений в повестку дня сессии, при создании комиссии и определении даты открытия или возобновления очередной сессии, а также при принятии решения об освобождении от выборной должности – в две трети поданных голосов";

5.8. в конце Статьи 46.7 добавить фразу следующего содержания:

"Председатель или заместитель председателя комиссии, который был освобожден от своей должности на основании Статьи [55], не может быть кандидатом на должность председателя или заместителя председателя в какой-либо комиссии или подкомиссии";

5.9. изменить Статью 47.3 следующим образом:

*Комиссия может вести обсуждения и принимать решения в том случае, если присутствует одна треть ее членов, однако в случае запроса одной шестой членов комиссии до начала голосования по проекту заключения, рекомендации или резолюции в целом, или по избранию **или освобождению от должности** председателя или заместителей председателя, голосование может проводиться только в присутствии большинства членов комиссии.*

6. Настоящая резолюция вступает в силу в момент ее принятия. Ее положения применяются к существующим должностям председателя и заместителей председателя Парламентской ассамблеи, а также председателей и заместителей председателей комиссий.



Резолюция 2170 (2017)¹
Предварительное издание

Укрепление этических норм в сфере государственного управления как средство борьбы с политической коррупцией

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея еще раз заявляет, что борьба с коррупцией остается не только краеугольным камнем верховенства права, но и важнейшим элементом подлинной демократии, имеющим основополагающее значение для обеспечения защиты прав человека.

2. Частые коррупционные скандалы как в национальных, так и европейских институтах позволяют популистским лидерам эксплуатировать разочарование людей в "коррупцированной элите". Более того, ощущение коррупции или недобросовестного поведения негативно влияет на явку избирателей на выборах и формирует мнение граждан в отношении действующих лидеров и политических институтов. В связи с этим Ассамблея полагает, что активизация борьбы с коррупцией и восстановление веры в эффективность и действенность демократических институтов должны стать приоритетом для всех европейских демократий, включая европейские институты.

3. Ассамблея напоминает, в частности, о своих резолюциях и рекомендациях "Коррупция как угроза верховенству права" (резолюция 1943 (2013) и рекомендация 2019 (2013)), "Лоббирование в демократическом обществе (Европейский кодекс поведения при лоббировании)" (рекомендация 1908 (2010)), "Усиление защиты разоблачителей" (рекомендация 2073 (2015) и резолюция 2060 (2015)), "Коррупция в судебной системе: необходимость безотлагательной реализации предложений Ассамблеи" (резолюция 2098 (2016) и рекомендация 2087 (2016)) и "Транспарентность и открытость в европейских институтах" (резолюция 2125 (2016) и рекомендация 2094 (2016)) и подчеркивает важность дальнейшего укрепления этических норм в сфере государственного управления.

4. Приветствуя принимаемые в настоящее время на национальном, европейском и международном уровне меры по борьбе с коррупцией, а также по обеспечению транспарентности и подотчетности, Ассамблея подчеркивает также необходимость формирования такой политической и культурной среды, которая благоприятствовала бы

¹ *Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2017 г. (22-е заседание) (см. док. 14344, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Микеле Николетти, и док. 14352, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Вусал Гусейнов). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2017 г. (22-е заседание).*

См. также рекомендацию 2105 (2017).

формированию устойчивого к коррупции общества. Она полагает, что при осуществлении любых инициатив по противодействию коррупции и обеспечению транспарентности на национальном и европейском уровне следует:

4.1. учитывать многообразие и богатство политических, социальных, экономических и культурных традиций в государствах-членах Совета Европы;

4.2. заручиться на местах поддержкой широкой коалиции различных общественных объединений, которые противостоят существующим проявлениям коррупции;

4.3. проявлять достаточную гибкость для того, чтобы адаптироваться к новым формам коррупции по мере их появления и реагировать на них.

5. Ассамблея отмечает широкий спектр функций, полномочий и задач национальных антикоррупционных ведомств, включая многопрофильные антикоррупционные учреждения, правоохранительные органы, органы по координации политики и профилактические органы, а также механизмы внутреннего контроля, применяемые другими государственными учреждениями. Ассамблея еще раз предлагает всем государствам-членам пересмотреть и ужесточить свое законодательство, касающееся борьбы с коррупцией, обеспечив, чтобы все проявления коррупции считались уголовным преступлением в соответствии со стандартами, разработанными профильными международными механизмами и мониторинговыми органами. Она призывает государства-члены Совета Европы, которые создали отдельные специализированные органы по борьбе с коррупцией, предоставить в их распоряжение квалифицированных специалистов, четко определить мандат и дать им достаточные полномочия при условии наличия надлежащей системы сдержек и противовесов в соответствии с резолюцией 97/24 Комитета министров "Двадцать руководящих принципов борьбы с коррупцией", рекомендациями Группы государств Совета Европы по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и указаниями, содержащимися в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Она также призывает эти органы развивать при возможной поддержке Совета Европы свои механизмы мониторинга и оценки, с тем чтобы анализировать их эффективность и повышать уровень их подотчетности и поддержки населением.

6. В свете изложенного Ассамблея предлагает государствам-членам и государствам-наблюдателям Совета Европы, а также государствам, парламенты которых имеют статус наблюдателя или партнера в укреплении демократии при Парламентской ассамблее, активизировать борьбу с коррупцией и, в частности:

6.1. продвигать принципы добросовестности и транспарентности в общественной жизни и на всех уровнях и, в частности:

6.1.1. принять продуманные правила декларирования активов, доходов, а также финансовых и иных интересов членами правительства и парламента, лидерами политических партий и политических движений, а также государственными служащими, судьями и прокурорами;

6.1.2. сделать такие декларации легко доступными для населения;

6.1.3. создать независимые надзорные органы и регламентировать лоббистскую деятельность в соответствии с рекомендацией CM/Rec(2017)2 "Правовое регулирование лоббистской деятельности в контексте принятия общественно значимых решений";

6.2. незамедлительно подписать или ратифицировать, если этого еще не сделано, Конвенцию об уголовной ответственности за коррупцию (СЕД № 173) и Дополнительный протокол к ней (СЕД № 191), а также Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (СЕД № 174);

6.3. обеспечить в полном объеме сотрудничество с Группой государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) и с Комитетом экспертов по оценке мер противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма (MONEYVAL) и незамедлительно выполнять их рекомендации, особенно рекомендации, подготовленные по итогам Четвертого оценочного раунда ГРЕКО, который был нацелен на профилактику коррупции среди членов парламентов, судей и прокуроров;

6.4. обеспечить независимость судебной системы посредством использования транспарентных процедур назначения и продвижения по службе и, в случае необходимости, с помощью надлежащих дисциплинарных мер, применяемых органами без какого-либо политического вмешательства или иного ненадлежащего влияния;

6.5. признать роль СМИ в разоблачении коррупции и обеспечить, чтобы при регламентации деятельности СМИ соблюдались свобода СМИ и принцип ответственности;

6.6. продолжать усиление защиты разоблачителей законодательно и на практике;

6.7. выполнить рекомендацию Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) по совершенствованию этики поведения на государственной службе, которая является генеральным планом защиты и обеспечения приоритета государственных интересов по сравнению с частными в государственном секторе;

6.8. рассмотреть вопрос о создании в государственных учреждениях специализированных подразделений, занимающихся вопросами соблюдения этических норм с целью продвижения принципов этики, подотчетности и транспарентности;

6.9. обратить внимание на региональный и местный уровень, а также рассмотреть вопрос о создании отдельной структуры для конфиденциального консультирования, с тем чтобы давать местным представителям рекомендации и консультировать их по вопросам этики и добросовестности и по возможным конфликтам интересов, а также проводить специализированные учебные мероприятия;

6.10. организовать информационно-просветительские кампании по борьбе с коррупцией, ориентированные на различные группы граждан, СМИ, неправительственные организации, предпринимателей и население в целом;

6.11. разработать при поддержке Совета Европы программы ознакомления с принципами этики в рамках учебных программ начальной и средней школы, делая акцент на личной и социальной ответственности.

7. Помимо традиционных подходов, предполагающих наличие законодательства, специализированных учреждений и обеспечение строгого соблюдения нормативных и законодательных требований, правительствам следует, в частности, расширяя академические и стратегические исследования, обращать особое внимание на то, как коррупция укоренялась и укореняется в социально-культурных ценностях, поскольку именно эти ценности являются той важнейшей средой, вне которой невозможно успешно осуществить институциональные реформы и инициативы по борьбе с коррупцией.

8. Кроме того, 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, продолжать активизировать меры по обеспечению транспарентности и подотчетности, в частности:

8.1. разработать кодекс поведения, содержащий рекомендации по предотвращению конфликта интересов, по обращению с подарками и другими выгодами, оказанию разного рода содействия и финансовым интересам, требованиям в отношении раскрытия информации, а также сделать этот кодекс легко доступным для населения в соответствии с рекомендацией R(2000)10 Комитета министров "Кодексы поведения государственных должностных лиц";

8.2. рассмотреть вопрос о создании отдельной структуры для конфиденциального консультирования, с тем чтобы давать избранным представителям рекомендации и консультировать их по вопросам этики и добросовестности и по возможным конфликтам интересов, а также проводить специализированные учебные мероприятия;

8.3. обеспечить, чтобы парламентский иммунитет не защищал членов парламентов от уголовного преследования за действия коррупционной направленности;

8.4. разработать специальные процедуры парламентского контроля, в которых особый акцент делался бы на выполнении рекомендаций по итогам проведенного Группой ГРЕКО Пятого оценочного раунда и касающихся предотвращения коррупции, продвижения норм этики в центральных правительствах (в высшем эшелоне исполнительной власти) и в правоохранительных ведомствах;

8.5. обеспечить, чтобы сотрудничество со СМИ, проводящими расследования, опиралось на достаточно прочную доказательную базу, и выполнять резолюцию 2171 (2017) "Борьба парламентов с коррупцией: сотрудничество парламентов со СМИ, проводящими расследования".

9. В соответствии с Кодексом поведения политических партий Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) Ассамблея предлагает всем политическим партиям исключить из своих списков кандидатов и из партии всех лиц, осужденных за коррупционные преступления.

10. Со своей стороны, Ассамблея постановляет:

10.1. с особым вниманием отнестись к пересмотру и надлежащему применению собственного Кодекса поведения;

10.2. в полной мере поддержать предложение о том, чтобы сведения о коррупции в Ассамблее рассматривались независимым внешним органом по проведению расследований;

10.3. укрепить собственную Платформу по борьбе с коррупцией с целью расширения практики проведения в национальных парламентах кампаний за соблюдение этических норм;

10.4. обеспечить надлежащее правовое регулирование лоббистской деятельности, в том числе путем учреждения реестра транспарентности Парламентской ассамблеи по образцу Европейского парламента.

11. Ассамблея приветствует факт включения борьбы с коррупцией в число приоритетов сотрудничества Европейского союза с Советом Европы на 2016-2017 годы, в частности намерение ЕС войти в более отдаленной перспективе в состав группы ГРЕКО. Ассамблея приветствует также опубликование европейским омбудсменом практических рекомендаций по взаимодействию государственных должностных лиц с заинтересованными представителями (представители групп интересов), а также резолюцию Европейского парламента от 16 мая 2017 года (2016/2097 (INI)), в которой содержится призыв к Европейскому союзу ускорить подачу заявки на вступление в группу ГРЕКО. И, наконец, Ассамблея еще раз обращается с призывом к Европейскому союзу как можно скорее стать полноправным членом группы ГРЕКО, соблюдать принцип равного обращения между членами ГРЕКО, что предполагает оценку институтов Европейского союза с помощью механизмов ГРЕКО с учетом его особенностей как негосударственного образования.



Резолюция 2171 (2017)¹
Предварительное издание

Борьба парламентов с коррупцией: сотрудничество парламентов со СМИ, проводящими расследования

Парламентская ассамблея

1. Коррупция подрывает демократические и экономические системы государств. Борьба с этой угрозой имеет важнейшее значение для защиты европейских ценностей и должна оставаться приоритетом как для Совета Европы, так и для его государств-членов. Парламентская ассамблея преисполнена решимости сделать все возможное для усиления парламентского измерения этой борьбы, в частности, с помощью своей Антикоррупционной платформы.
2. Важнейшую роль призваны сыграть национальные парламенты, причем не только с помощью своей законотворческой деятельности, но и стимулируя соблюдение морально-этических норм в собственных рядах, подавая пример транспарентности и укрепляя сотрудничество с гражданским обществом, в частности со СМИ.
3. Следственная журналистика является основным инструментом борьбы с коррупцией, а в некоторых случаях, возможно и единственным реально действующим внешним методом ее предотвращения. Многочисленные случаи коррупции никогда бы не стали достоянием гласности, если бы не терпеливая, трудная и опасная работа журналистов и не мужество разоблачителей. В связи с этим Ассамблея полагает, что следственная журналистика является "общественным достоянием", которое следует шире признавать и поддерживать. Ассамблея отмечает, что финансирование следственной журналистики только с использованием частных или только контролируемых государством источников может привести к отсутствию доверия к результатам расследований.
4. Национальным парламентам следует активно добиваться синергетического взаимодействия с журналистами и СМИ, проводящими расследования, в их борьбе с коррупцией и финансовыми злоупотреблениями и, в более общем плане, добивающимися надлежащего управления. Ассамблея твердо убеждена, что установление более тесного сотрудничества между парламентами и журналистами, проводящими расследования, повысит роль и авторитет парламентов в борьбе с коррупцией, а также усилит доверие граждан к демократическим институтам и СМИ.

¹ Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2017 г. (22-е заседание) (см. док. 14274, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-жа Гюльсюн Бильгехан). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2017 г. (22-е заседание).

См. также рекомендацию 2106 (2017).

5. Наличие среды, благоприятствующей следственной журналистике и, в целом, свободе информации и СМИ требует, чтобы журналистам была обеспечена реальная защита от любых посягательств на их безопасность и личную неприкосновенность, от любого незаконного задержания, от любых попыток запугивания и любого необоснованного ограничения их независимости. Ассамблея постоянно подчеркивает это. Однако существуют и другие условия, необходимые для расширения возможностей следственной журналистики в плане содействия решению общей задачи – борьбы с коррупцией.

6. В связи с этим Ассамблея рекомендует государствам-членам Совета Европы активнее обозначать роль следственной журналистики в своих стратегиях борьбы с коррупцией и с этой целью:

6.1. принимать законы, которые обеспечивают максимально широкий доступ к информации;

6.2. создавать финансовые механизмы для поддержки следственной журналистики, не посягая при этом на ее независимость;

6.3. обеспечивать надлежащую защиту разоблачителей, в том числе ограничивая любые риски того, что им придется столкнуться с уголовным преследованием или актами мести.

7. В частности, Ассамблея рекомендует национальным парламентам:

7.1. в отношении доступа к информации:

7.1.1. обеспечить скорейшую ратификацию Конвенции Совета Европы о доступе к официальным документам (СДСЕ № 205), если их страна еще не сделала этого;

7.1.2. включить в планы парламентской работы пересмотр и доработку законов, регулирующих доступ к информации; такие законы должны, в частности:

7.1.2.1. применяться также к парламентам и гарантировать транспарентность в отношении финансовых интересов всех парламентариев;

7.1.2.2. предусматривать, чтобы данные о владельцах и фактических бенефициарах компаний были легко доступными для населения в целом и для проводящих расследования журналистов, в частности;

7.2. в отношении финансовой поддержки следственной журналистики:

7.2.1. изучить в тесном сотрудничестве с национальными ассоциациями журналистов вопрос об учреждении национального фонда следственной журналистики, устав которого гарантировал бы

некоммерческий характер их деятельности, а также прозрачное и независимое от политического влияния управление; включить положения, призванные обеспечивать, чтобы такой национальный фонд мог получить государственные субсидии и частные пожертвования, прозрачность которых должна быть гарантирована;

7.2.2. включить в ежегодный бюджет субсидию для финансирования проектов, связанных с запросами информации, репортажами или журналистскими расследованиями, величина которой должна обеспечить финансовую состоятельность данного фонда. Орган, ответственный за управление фондом, должен информировать парламент и общественность о том, как используются его средства, не нанося при этом ущерба уже проводимым или запланированным расследованиям;

7.3. в отношении усиления защиты разоблачителей:

7.3.1. дать точное, но при этом широкое определение "разоблачителей" и обеспечить, чтобы они получали защиту, по крайней мере равную той, которая предусмотрена рекомендацией Комитета министров CM/Rec(2014)7 "О защите разоблачителей"; в частности:

7.3.1.1. признать "право бить в колокол" во всех случаях, когда информация раскрывается добросовестно и несомненно в общественных интересах, например в тех случаях, когда имеют место нарушения прав человека или уголовного законодательства, включая активную или пассивную коррупцию или же факты, которые вскрывают угрозу безопасности, здоровью людей или окружающей среде;

7.3.1.2. считать использование "права бить в колокол" объективным критерием для освобождения от уголовной ответственности; запретить и пресекать акты мести против разоблачителей или оказание на них чрезмерного давления;

7.3.1.3. создать на национальном уровне иерархическую систему (которая не исключает возможность прямого информирования судебных органов о любых нарушениях), с тем чтобы разоблачители, не опасаясь каких-либо отрицательных последствий, могли обратиться в независимый орган власти, который располагает полномочиями для проведения расследования и вмешательства, необходимого для того, чтобы дать ход сигналу, надлежащим образом гарантируя при этом конфиденциальность или анонимность соответствующих разоблачителей;

7.3.1.4. в этой связи в качестве альтернативы учреждению специализированных ведомств изучить в приоритетном порядке два возможных варианта действий, которые не являются взаимоисключающими: во-первых, передавать такие вопросы комитетам по проведению парламентских расследований и

установить конкретные процедуры в национальных парламентах;
а, во-вторых – передавать такие вопросы национальному омбудсмену, если такая должность существует, и законодательно наделить омбудсмена конкретными полномочиями по рассмотрению этих вопросов, если он таковыми не обладает;

7.4. в отношении сотрудничества между национальными парламентами и журналистами, проводящими расследования, и признания их работы:

7.4.1. популяризировать следственную журналистику и добиваться социального признания роли, которую она играет в демократическом обществе; шире привлекать СМИ, проводящие расследования, к обсуждению законодательных реформ, а также к участию в заседаниях комитетов, проводящих парламентские расследования; доводить информацию об этом сотрудничестве и о его результатах до сведения широких слоев населения.



Резолюция 2172 (2017)¹
Предварительное издание

Ситуация в Беларуси

Парламентская ассамблея

1. За последние пять лет после принятия Парламентской ассамблеей резолюции 1857 (2012) и рекомендации 1992 (2012) "О положении в Белоруссии" власти Беларуси активизировали свои международные контакты и диалог, в том числе с Советом Европы, Европейским союзом, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Организацией Объединенных Наций. В частности, это позволило нашей Ассамблее провести наблюдение за последними президентскими и парламентскими выборами, состоявшимися, соответственно, в октябре 2015 и в сентябре 2016 года.

2. Ассамблея глубоко сожалеет, что эта позитивная тенденция оказалась под угрозой в результате недавней эскалации массового насилия и преследования мирных протестующих в феврале и марте 2017 года. Она осуждает, в частности, применение практики административного задержания и преследования с целью запугивания политических оппонентов, журналистов, правозащитников и рядовых граждан за осуществление своего права на мирный протест и настоятельно призывает белорусские власти:

2.1. немедленно освободить активистов оппозиции, которые по-прежнему лишены свободы, и расследовать сообщения о плохом обращении и запугивании;

2.2. продолжить диалог с международным сообществом и активизировать контакты с независимыми организациями гражданского общества и политической оппозицией.

3. Принимая во внимание последний доклад Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ о президентских 2015 года и парламентских 2016 года выборах, Ассамблея приветствует конкретные меры по улучшению ситуации, а также улучшение атмосферы вокруг обоих выборов; однако, она выражает сожаление по поводу сохранения целого ряда давних недостатков, включая ограничение политических прав и основных свобод, а также нарушение процедур и отсутствие транспарентности.

¹ Обсуждение в Ассамблее 27 июня 2017 г. (22-е заседание) (см. док. 14333, доклад Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Андреа Ригони). Текст, принятый Ассамблеей 27 июня 2017 г. (22-е заседание).

См. также рекомендацию 2107 (2017).

4. Ассамблея приветствует целый ряд позитивных событий, включая освобождение всех политических заключенных и присутствие в парламенте двух независимых членов, а также утверждение правительством в декабре 2016 года первого Национального плана по правам человека на 2016-2020 годы в Беларуси и регистрацию белорусского общественного движения "Говори правду", и настоятельно призывает власти реабилитировать бывших политических заключенных, в полном объеме восстановить их гражданские и политические права, включая уничтожение всех материалов уголовных дел и отмену ограничений на их участие в политической жизни и выборах, а также исключить возможность повторного возникновения этой серьезнейшей проблемы.

5. Тем не менее, Ассамблея выражает сожаление по поводу отсутствия политической воли для выполнения неоднократных рекомендаций Ассамблеи и многочисленных международных и региональных правозащитных организаций о приведении законодательства в соответствие с международными стандартами в области демократии, верховенства права и прав человека. В связи с этим она призывает правительство Беларуси:

5.1. обеспечить соблюдение свободы объединений и мирных собраний, в частности:

5.1.1. реально гарантировать право граждан на мирное собрание и выражение мнений, а также воздерживаться от применения силы и запугивания демонстрантов и правозащитников;

5.1.2. пересмотреть статью 193.1 Уголовного кодекса, в соответствии с которой участие в неразрешенных объединениях и общественных мероприятиях считается в настоящее время уголовным преступлением, путем введения системы уведомительной регистрации;

5.1.3. устранить необоснованные практические и юридические препятствия, мешающие регистрации политических партий и независимых организаций гражданского общества и правозащитных организаций, а также предоставить им возможность иметь юридический адрес в жилых зданиях;

5.2. обеспечить соблюдение свободы выражения мнений и свободы СМИ, в частности:

5.2.1. прекратить практику притеснения и административного преследования независимых СМИ, включая интернет-издания и журналистов-фрилансеров, сотрудничающих с иностранными СМИ;

5.2.2. обеспечить свободу прессы, включая право журналистов на беспрепятственное получение и распространение информации, а также расследовать все случаи нарушения прав журналистов, выражающиеся в незаконном ограничении свободы СМИ;

5.2.3. внести изменения в нормативно-правовую базу, с тем чтобы исключить любые формы дискриминации не зависящей от государства прессы, в частности, журналистов-фрилансеров и интернет-журналистов;

5.3. обеспечить подлинный политический плюрализм, а также свободные и справедливые выборы, в частности:

5.3.1. возобновить подготовку комплексной избирательной реформы и оперативно выполнить рекомендации миссии ОБСЕ по наблюдению за выборами в сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская комиссия), в которой Беларусь является наблюдателем, до проведения муниципальных выборов, намеченных на февраль 2018 года;

5.3.2. предусмотреть действенные процессуальные гарантии, обеспечивающие справедливость и транспарентность на всех этапах избирательного процесса, и обеспечить политически сбалансированный состав избирательных комиссий;

5.3.3. содействовать формированию подлинно конкурентной политической системы и обеспечить беспрепятственное проведение политических мероприятий и регистрацию политических партий, особенно в ходе избирательной кампании;

5.3.4. рассмотреть вопрос о приглашении Конгресса местных и региональных властей Совета Европы для проведения наблюдения за предстоящими муниципальными выборами;

5.4. проявить подлинную политическую волю в вопросе о смертной казни и об отправлении правосудия, в частности:

5.4.1. не приводить в исполнение смертный приговор, недавно вынесенный Кириллу Казачку;

5.4.2. незамедлительно объявить де-юре мораторий на вынесение смертных приговоров и приведение их в исполнение в перспективе последующей отмены;

5.4.3. активизировать в обществе общественную дискуссию по вопросу о смертной казни, в частности, путем проведения совместно с Советом Европы публичных кампаний, теледебатов и парламентских слушаний;

5.4.4. подключить представителей оппозиции, независимого гражданского общества и правозащитников к работе парламентской рабочей группы по смертной казни и составить четкий график ее заседаний;

5.4.5. реформировать судебную систему, с тем чтобы гарантировать ее полную независимость, а также право на справедливое судебное разбирательство, презумпцию невиновности и наличие механизмов

защиты, имеющих целью не допустить получения признания под пытками;

5.4.6. выразить заинтересованность в присоединении к Европейской конвенции по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (СЕД № 126);

5.4.7. в соответствии с резолюцией 1371 (2004) "О пропавших без вести в Беларуси" предать суду виновных, а также инициаторов и организаторов исчезновения Юрия Захаренко, Виктора Гончара, Анатолия Красовского и Дмитрия Завадского;

5.5. выполнить рекомендации органов Организации Объединенных Наций;

5.6. приостановить строительство Островецкой атомной электростанции (АЭС) ввиду многочисленных нарушений, несоблюдения международных стандартов атомной безопасности и грубых нарушений норм безопасности, а также серьезных происшествий в ходе строительства Островецкой АЭС. Наиболее серьезным нарушением при проектировании Островецкой АЭС стал выбор непригодной площадки для ее строительства. Последствия сооружения Островецкой АЭС будут пагубными для здоровья и безопасности большей части Европы и ее населения. Обеспокоенность высказывается с 2009 года всеми профильными международными организациями, включая Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ), Конвенцию о ядерной безопасности, Конвенцию Эспо, Орхусскую конвенцию и Хельсинкскую конвенцию о защите морской среды, организации Европейского союза и Европейскую группу регуляторов ядерной безопасности (WENRA, ENSREG), а также Организацию Объединенных Наций и другие организации.

6. Ассамблея также призывает Европейский союз:

6.1. учитывать вышеупомянутые рекомендации в рамках правозащитного диалога Европейский союз – Беларусь;

6.2. обусловить оказание Беларуси поддержки проведением политических реформ в области демократии, прав человека и верховенства права;

6.3. активизировать поддержку независимых организаций гражданского общества и СМИ;

6.4. активизировать сотрудничество в рамках координационной группы Европейский союз – Беларусь с участием экспертов и неправительственных организаций;

6.5. в зависимости от прогресса в диалоге между Беларусью и Европейским союзом в отношении демократических ценностей рассмотреть возможность отмены всех остающихся санкций в отношении Беларуси, сделать шаги в направлении либерализации визового режима, способствовать укреплению отношений со Всемирной торговой организацией, включая возможность вступления в нее Беларуси.

7. Со своей стороны Ассамблея постановляет:

7.1. сотрудничать как с властями, так и с независимым гражданским обществом, с тем чтобы способствовать укреплению отношений с белорусским обществом в целом на основе ценностей и демократических стандартов Совета Европы;

7.2. продолжать свою деятельность и поддерживать контакты на высоком уровне с белорусскими властями;

7.3. предложить Комиссии по политическим вопросам и демократии рассмотреть возможность расширения диалога с парламентом и независимым гражданским обществом в Беларуси путем приглашения членов парламента от большинства и от оппозиции, а также представителей независимого гражданского общества и оппозиционных политических сил, не представленных в парламенте, для участия в своих заседаниях в ходе сессий Ассамблеи в течение следующих двух лет.

8. Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что ввиду отсутствия моратория на смертную казнь, а также существенного, осязаемого и проверяемого прогресса в плане соблюдения демократических ценностей и принципов, отстаиваемых Советом Европы, она не имеет возможности обратиться к своему Бюро с просьбой восстановить статус специального приглашенного для парламента Беларуси.



Резолюция 2173 (2017)¹
Предварительное издание

Комплексная гуманитарная и политическая реакция на кризис с миграцией и беженцами и продолжение их притока в Европу

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея выражает сожаление по поводу того, что несмотря на многочисленные дискуссии и определенные позитивные шаги, до сих пор не найден всеобъемлющий гуманитарный и политический ответ на вызовы, возникшие в связи с массовым притоком мигрантов и беженцев в Европу. Она полагает, что такое положение вещей, хотя и является, главным образом, последствием вооруженных конфликтов в Сирии и других странах, свидетельствует о неспособности европейских государств эффективно сотрудничать в устранении глубинных причин этого явления, оказании помощи и защите прав человека, а также в эффективной организации приема, обработки обращений о предоставлении убежища и интеграции беженцев и лиц в поиске убежища.
2. Ассамблея напоминает о многочисленных принятых ею документах, в которых она призывает расширять сотрудничество и проявлять солидарность, а также распределять обязанности между странами происхождения, транзита и назначения беженцев, в частности, о резолюции 2118 (2016) "Беженцы в Греции: вызовы и риск – европейская ответственность" и резолюции 2088 (2016) "Средиземное море: главные ворота нерегулярной миграции". Выполнение содержащихся в этих документах рекомендаций призвано обеспечить в перспективе создание надлежащих условий для выхода из кризиса с беженцами, что, скорее представляет собой политическую проблему и проблему управления миграционными процессами, нежели проблему ресурсов или потенциала.
3. Ассамблея отмечает серию рекомендаций, содержащихся в других резолюциях более общего характера, которые в своей совокупности образуют целостный набор политических ориентиров, таких как резолюция 2147 (2017) "Необходимость реформирования европейской миграционной политики", резолюция 2043 (2015) "Участие мигрантских диаспор в демократических процессах", резолюция 2175 (2017)

¹ *Обсуждение в Ассамблее* 28 июня 2017 г. (23-е заседание) (см. док. 14342, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Дуарте Маркиш, и док. 14351, заключение Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-жа Иоанетта Каввадия). *Текст, принятый Ассамблеей* 28 июня 2017 г. (24-е заседание).

См. также рекомендацию 2108 (2017)

"Миграция как возможность европейского развития" и резолюция 2176 (2017) "Интеграция беженцев в период критической нагрузки: выводы из недавних событий и примеры успешных действий". Третью группу образуют документы, касающиеся групп, подверженных наибольшему риску, в частности резолюция 2136 (2016) "Гармонизация защиты несопровождаемых несовершеннолетних в Европе" и резолюция 2159 (2017) "Защита женщин и девочек из числа беженцев от насилия на гендерной почве".

4. В связи с использованием потенциала европейских регионов и гражданского общества Ассамблея приветствует инициативу по созданию парламентской сети диаспор и полагает, что такое привлечение диаспор является одним из элементов решения продолжающегося кризиса и хорошей основой на будущее в плане организации приема и интеграции регулярных мигрантов, а также беженцев.

5. Ассамблея также напоминает о резолюции 2137 (2016) "Влияние демографических тенденций в Европе на миграционную политику", в которой отмечается тот факт, что наряду с необходимостью привлечения новой рабочей силы в большинство стареющих государств Европы многие сельские регионы Европы страдают от оттока населения, несмотря на хороший потенциал развития, и что новые стимулы призваны способствовать расселению мигрантов и беженцев в этих районах, что пошло бы на пользу как новым жителям, так и принимающим их общинам.

6. Ассамблея также приветствует принятие Генеральной ассамблеей Организации Объединенных Наций в сентябре 2016 года Нью-Йоркской декларации о беженцах и мигрантах, в которой подчеркивается необходимость справедливого распределения бремени ответственности за прием беженцев во всем мире и предлагается "Комплекс мер в отношении беженцев", предполагающий вовлечение всего общества.

7. В этой связи Ассамблея полагает, что государствам-членам следует признать, что:

7.1. в обозримом будущем миграция во всех видах будет являться все более заметной особенностью европейских обществ и, как следствие, шансы на всеобщее благополучие будут зависеть, в том числе, и от эффективной защиты основных прав перемещаемых людей, особенно беженцев, которые лишены личной способности и коллективной возможности обеспечить себе средства к существованию;

7.2. иммиграция в Европу полезна как с точки зрения придания новой динамики и модернизации европейских обществ, так и с точки зрения выживания европейского континента, который вступает в "демографическую зиму";

7.3. одна из следующих волн беженцев, несомненно, будет порождена экстремальными климатическими аномалиями и поэтому крайне важно совместно разработать новые положения международного права для защиты жертв вынужденной миграции, обусловленной изменением климата, одновременно способствуя выполнению в полном объеме Парижских соглашений и успешному проведению международных конференций по вопросам изменения климата с целью ограничения негативных последствий антропогенных экологических катастроф в процессе их зарождения.

8. Комплексный гуманитарный и политический ответ на вызовы, возникшие в связи с массовым притоком мигрантов и беженцев в Европу, должен опираться на принципы человеческого достоинства и солидарности и быть направлен на расширение сотрудничества и гармонизацию правозащитных систем. В связи с этим Ассамблея призывает государства-члены и соседние с Европой страны:

8.1. продолжать диалог со странами, где происходят вооруженные конфликты, и сделать все возможное для поиска мирных решений, с тем чтобы положить конец бедствиям людей, которых война вынуждает покидать свои дома;

8.2. в полном объеме выполнять положения соответствующих международных договоров, Сторонами которых они являются, в частности, положения Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев и Протокола к ней от 1968 года, Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5) и Конвенции ООН о защите прав ребенка, а также Конвенции Совета Европы о защите детей от сексуальной эксплуатации и сексуальных злоупотреблений (СДСЕ № 201, "Лансаротская конвенция") и Конвенции о предупреждении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция"), и ратифицировать конвенции, Сторонами которых они еще не являются;

8.3. добиваться более систематического выполнения этих договоров и совместно отслеживать их выполнение;

8.4. сотрудничать в поддержании и развитии транснациональных информационных систем и баз данных по обращениям о предоставлении убежища и результатам их рассмотрения, по возвращению и по беженцам, пропавшим без вести (особенно детям);

9. Ассамблея подчеркивает, что для государств-членов Европейского союза солидарность является юридической обязанностью, вытекающей из договоров, а также из основополагающего принципа законодательства Европейского союза. В связи с этим она обращается к Европейскому союзу и/или к его государствам-членам с просьбой:

9.1. незамедлительно и в полном объеме выполнить, если этого еще не сделано, уже принятые Европейским союзом решения, касающиеся перемещения и переселения;

9.2. ускорить работу по принятию нового регламента об общей процедуре предоставления убежища вместо Директивы о процедурах предоставления убежища, а также работу по реформированию Общеввропейской системы предоставления убежища, включая пересмотр Дублинского регламента и порядка применения в будущем принципов справедливого распределения бремени ответственности и солидарности.

10. В отношении национальной практики и норм Ассамблея призывает также государства-члены:

10.1. уважать права и достоинство всех беженцев и лиц в поиске убежища, в частности, уязвимых групп населения, таких как дети и женщины-беженки,

представители религиозных меньшинств, а также несопровождаемые несовершеннолетние;

10.2. обеспечить доступ беженцев и лиц в поиске убежища к правовой защите и помощи, а также их право на обжалование решений;

10.3. согласовать, насколько это возможно, уровни защиты, а также социальной и финансовой помощи, учитывая при этом стоимость жизни, с тем чтобы способствовать более сбалансированному распределению беженцев на европейской территории;

10.4. обмениваться наиболее эффективными формами работы и применять их в таких областях, как помощь семьям и размещение, образование и профессиональная подготовка, медицинская и психологическая помощь, оценка возраста, опекунов и наставничество;

10.5. предоставлять беженцам полную и точную информацию о возможностях поселения в различных регионах, а также о сравнительных преимуществах этих регионов и существующих там проблемах;

10.6. изучить возможность использования дополнительных стимулов, призванных убедить переселенных или перемещенных беженцев проживать в течение установленного периода времени в принимающей стране, которая предоставила помощь и способствовала интеграции, с тем чтобы избежать преждевременного отъезда из стран, которые полагали, что интеграция является плюсом и способствовали ей;

10.7. сотрудничать с неправительственными организациями для обеспечения того, чтобы беженцы и лица в поиске убежища получали надлежащую защиту и помощь на всех этапах своего пути из страны происхождения к месту поселения в новой стране назначения.

11. Ассамблея призывает Европейский союз, Организацию Объединенных Наций и Совет Европы:

11.1. усилить надзор выполнения законодательства, касающегося беженцев и иммигрантов, в необходимых случаях обновлять положения этого законодательства, с тем чтобы приспособить их к сегодняшним потребностям;

11.2. внимательно рассмотреть вопрос о возможности создания центров по обработке обращений о предоставлении убежища за пределами территории Совета Европы с предоставлением необходимых гарантий и в соответствии с международными правозащитными стандартами, применяемыми к беженцам и лицам в поиске убежища;

11.3. продолжать изобличать факты нарушений прав человека беженцев и лиц в поиске убежища, там и когда они происходят, и призвать правительства государств систематически отчитываться по поводу таких фактов;

11.4. признать, что хотя уровень защиты основных прав мигрантов должен быть одинаковым, где бы они ни находились, отдельные государства должны иметь возможность изыскивать надлежащие решения при условии, что такие решения соответствуют международным правозащитным стандартам.



Неофициальный перевод

Резолюция 2174 (2017)¹
Предварительное издание

Правозащитные последствия мер, принимаемых Европой в связи с транзитом мигрантов через Средиземное море

Парламентская ассамблея

1. Спустя более года после заключения 18 марта 2016 года Соглашения ЕС-Турция, Парламентская ассамблея признает, что меры по его выполнению дали некоторые ощутимые результаты, в том что касается решения проблем, лежащих в основе кризиса с беженцами и мигрантами. Если в течение недель, предшествовавших вступлению данного Соглашения в силу, в среднем на греческие острова ежедневно прибывало почти 2 000 человек, а после вступления их число упало до 100 человек в день. Число погибших, составившее 376 человек за период с начала января по 20 марта 2016 года, существенно снизилось за соответствующий период следующего года, когда погибло 13 человек.
2. За время, прошедшее после того, как Ассамблея в последний раз рассмотрела ситуацию год назад, положение дел в Греции несколько улучшилась, несмотря на тот факт, что Греция стала страной назначения, в которой почти 100% вновь прибывших беженцев и мигрантов попросили убежища. В настоящее время 63 тысячи лиц в поиске убежища ожидают в Греции результатов завершения процедуры определения их статуса, причем 14 тысяч из них размещены на островах. Благодаря созданию кризисных центров прием, регистрация и обработка обращений о предоставлении убежища стали проходить гораздо более эффективно, а постоянные усилия греческих властей и других структур по их совершенствованию позволили уменьшить количество связанных с этими центрами проблем. Однако в целом условия приема все еще являются плохими, причем особенную обеспокоенность вызывает положение несопровождаемых несовершеннолетних. Из 2 тысяч несовершеннолетних, зарегистрированных в Греции, лишь 1 352 проживают в убежищах, адаптированных с учетом их особых потребностей.
3. Ассамблея отмечает, что ее опасения по поводу возможного возвращения сирийских беженцев в Турцию как "в первую страну убежища" или как в "безопасную третью страну" на основании Соглашения ЕС-Турция не подтвердились, поскольку до сего времени ни одно лицо сирийской, равно как и любой другой национальности в поиске убежища не вернулось в Турцию прежде, чем его обращение о предоставлении

¹ Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2017 г. (23-е заседание) (см. док. 14341, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Милтиадис Варвициотис, и док. 14359, заключение Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-жа Тинекке Стрик). Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2017 г. (24-е заседание).

убежища не было надлежащим образом рассмотрено. К апрелю 2017 года общее число лиц, вернувшихся после вступления в силу Соглашения ЕС-Турция, составило 1 487.

4. Кроме того, Ассамблея отмечает, что ее опасения в отношении систематического содержания под стражей лиц в поиске убежища в кризисных центрах были, по-видимому, опровергнуты последующей практикой; пройдя регистрацию лица в поиске убежища сейчас имеют возможность свободно входить в кризисные центры и выходить из них, хотя ввиду того, что альтернативные варианты размещения доступны лишь для некоторых представителей уязвимых групп, большинство имеет возможность проживать только там, где условия жизни все еще далеки от удовлетворительных.

5. Сохраняется обеспокоенность по многим важным вопросам, включая задержки при регистрации и обработке ходатайств о предоставлении убежища, несмотря на значительные усилия, предпринятые Греческой службой по предоставлению убежища; "защитное задержание" несопровождаемых детей в полицейских участках даже на короткий срок; неадекватные процедуры оценки возраста; отсутствие эффективной системы опекунов для несопровождаемых несовершеннолетних; сексуальное насилие и насилие на гендерной почве в приемниках; недостаточный доступ к образованию и медицинской помощи, а также неадекватные меры по интеграции, несмотря на выполнение греческими властями Плана действий по интеграции. Ассамблея также отмечает сохраняющиеся пробелы в законодательной и административной базе Греции, а также отсутствие координации при удовлетворении основных потребностей беженцев и мигрантов, включая неспособность освоить финансовые средства, поступающие из зарубежных источников, и эффективно распорядиться ими.

6. Прямым следствием выполнения Соглашения ЕС-Турция и закрытия границ стало общее сокращение на 83% числа вновь прибывающих в страны Западных Балкан и в Венгрию. Если говорить о мигрантах, задержавшихся в этих странах по состоянию на конец 2016 года, то большинство из них остаются в Сербии (5 633) и в Болгарии (5 560).

7. Выполнение Соглашения ЕС-Турция и закрытие границ по западно-балканскому маршруту, как считается, не повлияло на количество людей, использующих центрально-средиземноморский маршрут между Северной Африкой и Италией. Даже если количество прибывающих в Италию выросло более чем на 30% за первые пять месяцев 2017 года, это явление увязывается с нестабильной ситуацией в Ливии и нарастанием миграционных потоков из различных африканских стран.

8. Условия приема и процедуры предоставления убежища в Италии, хотя они также были улучшены, требуют безотлагательных действий. Как и Греция, Италия стала страной назначения и поэтому продолжающийся массовый приток беженцев может привести к исчерпанию возможностей приема в данной стране. Вновь прибывающие, включая несопровождаемых несовершеннолетних, зачастую проводят слишком много времени в кризисных центрах, которые не предназначены или не приспособлены для этой цели, а значительное большинство из них затем размещаются в исключительном порядке во временных первых приемниках, в которых отсутствуют основные удобства и услуги. Отмечаются также недостатки в связи с правовым регулированием функционирования кризисных центров, включая основу для содержания в них, а также применение силы, для того чтобы заставить вновь прибывающих сдавать отпечатки пальцев. Имеют место также значительные задержки при регистрации и обработке ходатайств о предоставлении убежища, существует обеспокоенность по поводу

эффективности средств апелляции при отклонении обращений о предоставлении убежища, а также по поводу неадекватной системы опекунов для несопровождаемых несовершеннолетних. Незамедлительно следует рассмотреть вопрос возвращения лиц, не получивших убежища; большое число нерегулярных мигрантов представляет угрозу для всей системы предоставления убежища и социальной стабильности.

9. Приток мигрантов в Европу в значительной степени обусловлен неспособностью ливийских властей контролировать свои границы. Масштабы поисково-спасательных операций следует сохранить, но при этом Европейскому союзу следует активизировать свои усилия, с тем чтобы эффективно бороться с сетями переправщиков в Средиземноморье, а также активизировать сотрудничество с береговой охраной Ливии. Любое сотрудничество с ливийскими властями должно опираться на эффективное соблюдение обеими сторонами основных положений международного правозащитного законодательства, включая право покинуть страну, право искать и получать убежище, а также запрет на принудительное возвращение.

10. Ассамблея подчеркивает, что отсутствие доступных и безопасных маршрутов вынуждает беженцев и мигрантов идти на огромные риски, пытаясь пересечь море. Использование существующих легальных путей для попадания в Европу, например, воссоединение семей или переселение, значительно способствовало бы сокращению нерегулярной миграции через Средиземное море.

11. Ассамблея также ссылается на свои недавние резолюции, посвященные различным аспектам массового прибытия беженцев и мигрантов через Средиземное море, в частности, на резолюцию 2109 (2016) "Положение беженцев и мигрантов в соответствии с Соглашением ЕС-Турция от 18 марта 2016 года", резолюцию 2147 (2017) "Необходимость реформирования европейской миграционной политики", резолюцию 2118 (2016) "Беженцы в Греции: вызовы и риск – европейская ответственность", резолюцию 2107 (2016) "Более энергичный ответ Европы на кризис, связанный с сирийскими беженцами", резолюцию 2108 (2016) "Права человека беженцев и мигрантов: ситуация на Западных Балканах", резолюцию 2088 (2016) "Средиземное море: главные ворота нерегулярной миграции", резолюцию 2072 (2015) "После Дублина: настоятельная необходимость создания реальной европейской системы предоставления убежища", резолюцию 2089 (2016) "Организованная преступность и мигранты" и резолюцию 2136 (2016) "Гармонизация защиты несопровождаемых несовершеннолетних в Европе".

12. Ассамблея призывает Европейский союз:

12.1. в связи с сокращением количества лиц, пересекающих море, и спасением жизни людей:

12.1.1. сохранять по крайней мере на нынешнем уровне объем поисково-спасательных операций;

12.1.2. активизировать борьбу против контрабандистов и переправщиков;

12.1.3. активизировать сотрудничество с береговой охраной Ливии, в частности, обеспечить финансирование учебных программ, оказать

помощь в создании центра по координации спасательных операций на море, а также поддержать предоставление дополнительных патрульных судов и обеспечить их техническое обслуживание, при условии наличия возможности проверки того, что береговая охрана Ливии действует с полным соблюдением основных прав беженцев и мигрантов, в частности, не создает для них ситуаций, в которых они могут подвергнуться опасности жестокого обращения;

12.1.4. сотрудничать с ливийскими властями с целью прекращения грубых и повсеместных нарушений прав беженцев и мигрантов и улучшения условий содержания в центрах для мигрантов, уделяя особое внимание лицам, относящимся к уязвимым группам населения и несовершеннолетним; активизировать с этой целью сотрудничество с Управлением Верховного комиссара по делам беженцев Организации Объединенных Наций (УВКБ ООН) и Международной организацией по миграции (МОМ); поддержать меры по расширению возможностей ливийских властей в плане управления миграционными потоками, а также начать программы сотрудничества с принимающими ливийскими властями;

12.1.5. мобилизовать ресурсы для финансирования осуществления в Северной Африке проектов, связанных с миграцией, в рамках Чрезвычайного целевого фонда Европейского союза для Африки;

12.1.6. серьезно проанализировать возможность создания кризисных центров за пределами Европы в полном соответствии с международными правозащитными стандартами;

12.2. в связи с условиями приема и жизни в странах первого прибытия и транзита:

12.2.1. усилить финансовую, кадровую и административную поддержку с целью улучшения условий приема и жизни;

12.2.2. обеспечить транспарентность и мониторинг финансовых процедур, а также представление соответствующей отчетности и с этой целью ориентироваться на органы государственной власти, как на первичных бенефициаров в тех случаях, когда они подтвердили, что могут более эффективно и действенно распорядиться такими финансовыми средствами, чем другие структуры;

12.3. в связи с процедурами предоставления убежища:

12.3.1. воздерживаться от возвращения лиц в поиске убежища в Грецию и Италию на основании Дублинского регламента, поскольку в этих странах находится непропорционально много лиц в поиске убежища;

12.3.2. продолжать оказание необходимой поддержки через профильные учреждения Европейского союза национальным службам по предоставлению убежища стран-членов, находящимся на переднем крае,

и, в частности, исправить ситуацию с наблюдаемой в настоящее время нехваткой специалистов в Европейском бюро по вопросам предоставления убежища (EASO), призвав государства-члены брать на себя более значительные финансовые обязательства и увеличить продолжительность срока полномочий отдельных экспертов;

12.3.3. рассмотреть и, при необходимости, переформулировать мандаты соответствующих учреждений, предоставляющих экспертные, финансовые и технические ресурсы, подготовить рекомендации, осуществлять координацию с греческими и итальянскими службами по предоставлению убежища с целью устранения имеющихся недостатков и повышения эффективности их действий;

12.3.4. безотлагательно решить вопрос о размещении и обработке обращений несопровождаемых несовершеннолетних;

12.3.5. назначить в каждом кризисном центре и в каждом лагере беженцев сотрудника, отвечающего за защиту детей;

12.3.6. обеспечить, чтобы государства-члены Европейского союза незамедлительно выполнили свои обязательства в отношении переселения, вытекающие из решений Европейского совета и Совета Европы, а также принять все необходимые меры в отношении государств-членов, не выполняющих свои обязательства;

12.3.7. рассмотреть вопрос о продлении действия механизма переселения на период после сентября 2017 года и заново сформулировать критерии допустимости, в частности, включить в них иракцев и афганцев;

12.3.8. повысить темпы переселения из Турции;

12.3.9. ускорить работу по реформированию общеевропейской системы предоставления убежища, включая пересмотр Дублинского регламента и, в будущем, условий применения принципов ответственности и солидарности;

12.3.10. обеспечить соблюдение Грецией и Италией в полном объеме требований, касающихся воссоединения семей, на основе законодательства Европейского союза и международного права, включая Дублинский регламент и Директиву о воссоединении семей;

12.3.11. обеспечить, чтобы лица, которые, как было установлено, не нуждаются в международной защите, имели возможность достойно вернуться в свои страны происхождения;

12.3.12. облегчать возвращение из Греции и Италии на основе двусторонних соглашений со странами происхождения мигрантов;

12.3.13. расширить масштабы финансирования добровольного возвращения, включая создание специальных центров для лиц, ожидающих возвращения.

13. Ассамблея призывает власти Греции:

13.1. в связи с условиями приема:

13.1.1. продолжать наращивать возможности по приему на островах и на материке, а также обеспечить безотлагательное закрытие всех объектов, не соответствующих своему назначению;

13.1.2. активизировать усилия, направленные на предотвращение и пресечение сексуального насилия и насилия на гендерной почве, равно как и любых видов эксплуатации в местах нахождения беженцев;

13.1.3. обращать больше внимания на особые потребности несопровождаемых детей и детей, разлученных с семьями, в частности, обеспечивая оказание специальной поддержки и уход, а также создание надлежащих условий жизни, с тем чтобы открыть им путь к нормальной жизни и интеграции в принимающем обществе;

13.1.4. прекратить практику регулярного лишения свободы лиц, не получивших убежища, и в каждом отдельном случае оценивать соразмерность принимаемых мер в соответствии с принципами Статьи 5 Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5), а также существенно улучшить условия содержания под стражей и в свете этого отказаться от практики содержания мигрантов в полицейских участках;

13.2. в связи с процедурами предоставления убежища:

13.2.1. ускорить обработку обращений о предоставлении убежища с момента регистрации до апелляции в соответствии со стандартами Европейского союза и международно-правовыми стандартами и отказаться от практики лишения лиц, обжаловавших отрицательные решения, доступа к осуществляемым МОМ программам по оказанию помощи в добровольном возвращении и реинтеграции;

13.2.2. безотлагательно принять стандарты оперативных процедур, которые представляют собой важнейший элемент, необходимый для прояснения обязанностей и гармонизации процедур в кризисных центрах и в портах высадки;

13.2.3. назначить в кризисных центрах постоянных координаторов с целью улучшения координации, обеспечения эффективных контактов и обмена информацией между различными заинтересованными лицами, а также для того, чтобы возложить на них всю полноту ответственности за общее управление кризисными центрами;

13.2.4. принять законодательство об опеке в соответствии с передовой европейской практикой и начать применять его сразу же после вступления в силу;

13.2.5. обеспечить, чтобы все неправительственные организации (НПО), связанные с приемом и оказанием помощи, действовали в соответствии с нормами государств Европейского союза и соответствующего государства;

13.3. в связи с освоением финансовых средств Европейского союза:

13.3.1. ускорить процесс освоения средств, выделяемых Европейским союзом на длительную перспективу на нужды центров по приему и проживанию;

13.3.2. начать программы, направленные на мониторинг районов Эгейского моря, используя механизмы долгосрочного финансирования Европейского союза;

13.3.3. проводить политику эффективной интеграции признанных беженцев и рассмотреть возможность охвата этой политикой лиц в поиске убежища, гражданство которых предполагает высокую вероятность их признания в качестве беженцев.

14. Ассамблея призывает власти Италии:

14.1. в связи с условиями приема:

14.1.1. увеличить число объектов, реально пригодных для размещения несопровождаемых несовершеннолетних и других уязвимых лиц в поиске убежища, а также обработать их обращения;

14.1.2. обеспечить, чтобы лица в поиске убежища не содержались под стражей в кризисных центрах дольше, чем допускается законом, увеличить количество мест в стационарных приемниках и избегать использования для долговременного размещения объектов, предназначенных для исключительного и временного содержания;

14.1.2. установить национальные стандарты для лагерей и центров беженцев и усилить их мониторинг и подотчетность;

14.1.3. активизировать усилия, направленные на профилактику и пресечение сексуального насилия и насилия на гендерной почве, равно как и любого рода эксплуатации в местах нахождения беженцев;

14.2. в связи с процедурами предоставления убежища:

14.2.1. пересмотреть процедуры предоставления убежища на предмет повышения их эффективности в свете существенного увеличения числа обращений о предоставлении убежища и обеспечить, чтобы система

апелляции отвечала процессуальным требованиям, предъявляемым к эффективным средствам правовой защиты;

14.2.2. безотлагательно решить вопрос об обработке обращений, поступающих от несопровождаемых несовершеннолетних и, в частности, прояснить процедуры, позволяющие их перемещение;

14.2.3. обеспечить оперативное и полное выполнение закона № 47 "О несопровождаемых несовершеннолетних" ("Закон Дзампа").

15. Ассамблея еще раз напоминает о своих давних призывах к властям Турции:

15.1. снять географическое ограничение на применение Конвенции Организации Объединенных Наций 1951 года о статусе беженцев;

15.2. обращаться со всеми мигрантами, возвращающимися в Турцию на основании Соглашения ЕС-Турция, в соответствии с международными правозащитными стандартами, в том числе, в том что касается содержания под стражей, доступа к убежищу и запрета на принудительное возвращение;

15.3. воздерживаться от угроз отказаться от соблюдения обязательств, предусмотренных в Соглашении ЕС-Турция.



Резолюция 2175 (2017)¹
Предварительное издание

Миграция как возможность европейского развития

Парламентская ассамблея

1. Экономическое развитие Европы зависит от ее способности эффективно использовать навыки и таланты людей, а также развивать инновационные технологии и предприятия. Во времена экономических и политических кризисов в Европе должны быть предприняты все усилия для создания общества, в котором каждый имеет возможности для полного и активного участия в развитии общества и экономическом росте.
2. Количество мигрантов, включая как беженцев, так и экономических мигрантов, существенно выросло в последние годы, что привело к появлению целого ряда проблем и возможностей для Европы. Отсутствие согласованной на европейском уровне миграционной политики способствовало нарастанию у европейского населения необоснованных страхов, на чем впоследствии сыграли определенные политические силы и средства массовой информации, чтобы создать искаженное представление о миграции как об угрозе.
3. Парламентская ассамблея весьма обеспокоена таким негативным подходом к миграции. Фактически имеет место расхождение между реальной экономической и демографической ситуацией в Европе и общим негативным восприятием последствий миграции. Нехватка рабочей силы в целом ряде отраслей, включая сельское хозяйство, строительство, гостиничное хозяйство, общественное питание, информационные технологии и финансовые услуги наряду со старением населения в результате увеличения средней продолжительности жизни и низкой рождаемости, приводит к значительному сокращению доли трудоспособного населения и дают основание считать, что миграция может быть весьма полезной для Европы, если только будут приняты необходимые политические меры.
4. В течение последнего десятилетия, по данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), на мигрантов приходилось 70% прироста рабочей силы в Европе. В последние годы на них приходится 15% начавших трудиться в быстро растущих сферах деятельности, таких как наука, техника, машиностроение и

¹ Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2017 г. (24-е заседание) (см. док. 14335 доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-н Андреа Ригони, и док. 14348, заключение Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Петра де Суттер). Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2017 г. (24-е заседание)

См. также рекомендацию 2109 (2017).

математика. В некоторых европейских странах рост населения в последние годы стал возможным лишь благодаря притоку мигрантов. Кроме того, мигранты привносят в европейские страны многообразие, способствуя культурным контактам и оказывая значительное воздействие на искусство, спорт, моду, СМИ и кухню.

5. Ассамблея считает необходимым безотлагательно противодействовать негативной риторике, используемой против миграции, и обратить внимание общественности на ее очевидные экономические выгоды для европейского общества. Все государственные и частные структуры должны быть привлечены к формулированию для Европы новой, основанной на конкретных данных, реалистичной и дальновидной миграционной политики, ориентированной на укрепление ее потенциала развития.

6. Ассамблея полагает, что для оптимизации выгод миграции для Европы необходимо устранить целый ряд бюрократических барьеров и отказаться от практики скрытой или открытой дискриминации мигрантов, которая существенно препятствует их интеграции в принимающих обществах.

7. Она также полагает, что для достижения преимущества в глобальной конкуренции за наиболее квалифицированных специалистов европейским странам следует повысить прозрачность своих рынков труда и создать больше легальных возможностей для безопасной миграции в Европу.

8. Ассамблея подчеркивает, что для достижения максимальных выгод от миграции следует проводить, в том числе на местном уровне, хорошо продуманную политику, которая способствовала бы популяризации различных культур и традиций, одновременно облегчая интеграцию мигрантов в принимающих обществах. Такая политика позволила бы предотвратить возможные конфликты и изменить негативный имидж мигрантов.

9. Ассамблея убеждена, что для облегчения взаимовыгодной миграции в Европу странам-членам следует принять конкретные меры в областях, которые позитивно влияют на миграцию. В связи с этим она рекомендует государствам-членам:

9.1. доработать национальное законодательство и, в частности:

9.1.1. упростить процедуры миграции для квалифицированных рабочих, специальность которых отвечает потребностям национальной экономики;

9.1.2. принять четкие правила найма неквалифицированных мигрантов, сезонных и домашних работников, а также создать условия и принять меры для интеграции, специально ориентированные на неквалифицированных мигрантов с низким уровнем образования, и обеспечить, чтобы мигрантам за равную работу гарантировались те же оплата и условия труда, что и коренному населению;

9.1.3. сократить процедуры предоставления убежища и рассмотреть возможности предоставления доступа к рынкам труда для лиц в поиске убежища еще до завершения процедуры;

9.1.4. предоставить право участвовать в местных выборах и выдвигать свою кандидатуру всем мигрантам, находящимся в стране на законных основаниях, после пяти лет проживания в принимающей стране;

9.1.5. принять соответствующие положения, предусматривающие наказание за дискриминацию мигрантов;

9.2. облегчить доступ мигрантов к рынку труда, и в частности:

9.2.1. разработать меры политики и планы действий, способствующие интеграции женщин-мигранток на рынке труда путем удовлетворения их особых потребностей;

9.2.2. улучшить условия доступа для лучших студентов и ученых из неевропейских стран и предоставить им привлекательные возможности трудоустройства;

9.2.3. способствовать эффективному сотрудничеству между правительствами и предпринимательским сообществом с целью расширения и финансирования профессиональной подготовки мигрантов;

9.2.4. поддерживать предпринимательские инициативы мигрантов путем предоставления микрокредитов;

9.2.5. привлекать представителей частного и государственного сектора, а также профсоюзов и организаций мигрантов к процессу пересмотра национальной миграционной политики;

9.3. способствовать формированию инклюзивных обществ, обеспечивая полномасштабное и активное участие мигрантов во всех сферах жизни, и в частности:

9.3.1. расширять адресные национальные программы регуляризации положения нерегулярных мигрантов;

9.3.2. развивать и финансово поддерживать местные инициативы, включая инициативы мигрантских организаций, направленные на расширение участия мигрантов в жизни местных общин;

9.3.3. предоставить всем мигрантам свободный доступ к курсам гражданской ориентации в принимающей стране;

9.3.4. предоставить мигрантам возможности изучения языка;

9.3.5. обеспечить, чтобы возможности посещения языковых занятий и занятий по основам гражданского поведения были открыты для лиц в поиске убежища и беженцев;

9.3.6. разработать образовательные программы в школах с целью более широкого ознакомления с различными культурами, языками и религиями;

9.3.7. обеспечить доступ к приемлемой по цене квалифицированной медицинской помощи для всех мигрантов, независимо от их правового статуса;

9.3.8. стимулировать активное вовлечение мигрантов в деятельность политических партий, профсоюзов, а также мигрантских ассоциаций и ассоциаций диаспор;

9.3.9. содействовать процессам натурализации мигрантов после пяти лет проживания в принимающей стране на законных основаниях;

9.4. сотрудничать с целью создания европейской системы укрепления социальной защиты всех трудовых мигрантов и их семей для защиты социально-экономических прав, гарантируемых Системой договоров Европейской социальной хартии и основанной на стандартах, установленных в Европейском кодексе социального обеспечения (СЕД № 48) и Протоколе к нему (СЕД № 48А).

10. Ассамблея призывает расширить сотрудничество между Советом Европы, Международной организацией по миграции (МОМ), ОЭСР и Европейским союзом с целью формирования позитивного образа мигрантов в Европе посредством активизации совместных мероприятий в области гуманитарного, экономического и социального развития.



Резолюция 2176 (2017)¹
Предварительное издание

Интеграция беженцев в период критической нагрузки: выводы из недавних событий и примеры успешных действий

Парламентская ассамблея

1. В 2015 году массовое прибытие беженцев в Западную Европу через Турцию, Грецию и западно-балканским маршрутом в сочетании с постоянным притоком через Италию привело к пиковому увеличению числа беженцев и мигрантов. Этот кризис вызвал реакцию общественности, включавшую отторжение и страх в сочетании с повсеместным нежеланием принимать все больше беженцев, что вызвало увеличение нагрузки на те страны, которые принимают наибольшее число лиц в поиске убежища и беженцев.
2. Некоторые государства, которые смогли принять особенно много беженцев (например, Германия и Швеция), накопили ценный опыт интеграции вновь прибывающих. Эти страны, равно как страны, принявшие меньшее число беженцев, могли бы поделиться своим опытом с другими, стимулируя, таким образом, укрепление солидарности и более справедливое распределение бремени ответственности. Парламентская ассамблея считает, что солидарность и распределение бремени ответственности должны стать общей заботой за пределами границ Европейского союза и с этой целью призывает все государства-члены проявить политическую смелость в поиске долгосрочных решений проблемы интеграции беженцев в своих обществах.
3. Интеграция беженцев представляет собой длительный и сложный процесс, требующий подлинной приверженности как со стороны беженцев, так и со стороны властей, включая постоянное вовлечение гражданского общества. Если политика уже не способствует интеграции, а общественное настроение в отношении беженцев выражается в недоверии и враждебности, беженцы рискуют оказаться изолированными и все более чуждыми для принимающего общества, подвергаясь опасности радикализации.
4. Эффективная интеграция основана на уважении основных ценностей принимающей страны, включая конституционные принципы и культуру поведения. Она предполагает вовлечение беженцев в повседневную экономическую, социальную и культурную жизнь принимающего общества и отражает понимание и уважение

¹ Обсуждение в Ассамблее 28 июня 2017 г. (24-е заседание) (см. док. 14329, доклад Комиссии по миграции, беженцам и перемещенным лицам, докладчик: г-жа Сусанна Хуовинен, док. 14354, заключение Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Пьер-Ив Ле Борнь, и док. 14347, заключение Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Елена Чентемеро). Текст, принятый Ассамблеей 28 июня 2017 г. (24-е заседание).

ситуации беженцев и их культуры. Это скорее постоянный процесс, а не конечное состояние, и зависит он от конструктивного трехстороннего сотрудничества властей, принимающих общин (особенно гражданского общества) и беженцев.

5. Ассамблея признает, что интеграция мигрантов, требующая уважения основных ценностей принимающего общества, не означает ни ассимиляцию, когда вновь прибывшие принимают культуру, ценности и традиции принимающих обществ, заменяя ими собственные, ни мультикультурализм местного населения или общин беженцев или мигрантов, живущих обособленно в соответствии с собственными культурными установками, ценностями и традициями.

6. Напоминая о своей резолюции 2137 (2016) "Влияние демографических тенденций в Европе на миграционную политику" и ссылаясь на резолюцию 2175 (2017) "Миграция как возможность европейского развития", особенно в плане занятости мигрантов, 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, обеспечить успешную интеграцию беженцев:

6.1. признав, что нарастание миграции представляет собой постоянную особенность сегодняшней Европы и что при надлежащей организации интеграция беженцев представляет собой фактор, способствующий демографическому обновлению, приобретению новых компетенций и культурному многообразию, а также обогащению принимающих обществ;

6.2. настоятельно призвав политиков признать, что беженцы защищены в соответствии с международным правом и правом Европейского союза и в силу этого принимающие стороны заинтересованы в том, чтобы реально интегрировать их в свое общество;

6.3. решительно осуждая и наказывая за любые проявления дискриминации, расизма, ксенофобии и насилия в отношении мигрантов;

6.4. содействуя интеграции беженцев, рассматривая это как общественно полезные инвестиции;

6.5. повысив эффективность и сократив продолжительность рассмотрения обращений о предоставлении убежища, а также оптимизировав территориальное распределение лиц в поиске убежища в качестве предварительного условия доверия со стороны общественности, а также присутствия на территории трудолюбивых, хорошо интегрировавшихся беженцев, что поможет избежать отчуждения или радикализации беженцев, а также политического недовольства в стране;

6.6. обеспечив, чтобы несопровождаемые несовершеннолетние получали необходимую правовую и социальную помощь при заполнении заявлений о предоставлении убежища, и чтобы заявления о предоставлении убежища от несовершеннолетних, которые прожили в принимающей стране в течение достаточно продолжительного времени, заполнялись при достижении ими совершеннолетия;

6.7. в отношении мер национальной политики:

6.7.1. пересмотрев национальное законодательство и его применение таким образом, чтобы способствовать процессу интеграции и устранению бюрократических препятствий;

6.7.2. создав центральный контактный пункт для беженцев, который действовал бы на достаточной географической территории и который мог бы координировать и направлять всю основную информацию, связанную с интеграцией, а также оказание соответствующих услуг;

6.7.3. обеспечивая эффективную координацию и сотрудничество между различными государственными ведомствами, региональными и местными властями и неправительственными организациями, участвующими в интеграционных проектах;

6.7.4. обеспечивая эффективную юридическую и правовую ответственность за процессы интеграции на национальном и местном уровне;

6.7.5. рассмотрев возможность введения, если этого еще не сделано, специального удостоверения личности при регистрации, с тем чтобы обеспечить властям доступ ко всей информации по конкретному лицу, которая имеет отношение к процессу интеграции;

6.7.6. путем внедрения различных элементов, включая гендерно-ориентированные подходы, имеющих целью облегчить интеграцию с самых первых этапов процедуры определения права на получение убежища, включая психологическую поддержку и привлечение сотрудников по вопросам предоставления убежища и переводчиков женского пола;

6.7.7. добиваясь, чтобы расходы и программы, осуществляемые в интересах мигрантов, не приводили к реальному или мнимому сокращению инвестиций и услуг, оказываемых коренному населению, в частности, в том что касается незащищенных групп в стране;

6.7.8. посредством создания среды и условий, благоприятствующих деятельности неправительственных организаций и реализации гражданских инициатив, направленных на обеспечение более полной интеграции беженцев и мигрантов, и стимулирования вовлечения местного населения;

6.7.9. принимая во внимание, что проведение консультаций с мигрантами и гражданским обществом в принимающей стране, а также их участие в процессе принятия решений и реализации интеграционных программ позволяют лучше адаптировать осуществляемые меры к конкретным условиям на национальном, региональном и местном уровне, а также способствуют формированию чувства общей ответственности;

6.7.10. посредством организации мультимедийных информационно-коммуникационных кампаний, ориентированных как на коренных жителей, так и на мигрантов, с тем чтобы дать четкие и обоснованные ориентиры и сформировать общую позитивную среду для всех;

6.8. в отношении расселения мигрантов в принимающей стране:

6.8.1. организуя переселение мигрантов с учетом потенциала и возможностей мест расселения, включая возможности обучения и трудоустройства, а также с учетом социальных и общинных потребностей соответствующих беженцев, возможности следовать своим культурным и религиозным традициям и их семейных обстоятельств;

6.8.2. организуя для взрослых мигрантов необходимую языковую и профессиональную подготовку, а также обеспечивая определенный уровень обучения основам общественного устройства, который позволяет ориентироваться в повседневной жизни в данной стране;

6.8.3. создавая условия и принимая меры для признания и подтверждения академического и профессионального опыта и квалификации тех беженцев, которые не имеют возможность подтвердить их дипломами;

6.8.4. предоставляя детям незамедлительный доступ к соответствующему образованию или дошкольному воспитанию, по возможности интегрируя их в основные образовательные структуры, делая им соответствующие послабления для минимизации языковых и культурных барьеров и предоставляя детям беженцев возможность продолжать образование, даже в тех случаях, когда перемещенные семьи принимают решение поселиться не там, где первоначально предполагалось;

6.8.5. повышая квалификацию учителей, в том что касается полного вовлечения детей беженцев в школьную среду, и включая в программы подготовки учителей вопросы, касающиеся прав человека, недопущения дискриминации и миграции;

6.8.6. оказывая молодым несопровождаемым мигрантам поддержку в процессе их интеграции посредством привлечения к общественной жизни и предоставления доступа к образованию, обеспечивая им поддержку в адаптации к новым условиям жизни и после достижения ими 18 лет;

6.8.7. в полной мере признавая ключевую роль женщин в успешной интеграции семей мигрантов и обеспечивая, чтобы должным образом учитывались особые потребности женщин-мигранток, в частности, в том что касается доступа к обучению в таких областях, как сексуальное и репродуктивное здоровье, профессиональная и языковая подготовка, а также независимый доступ к образованию, предоставляя для этого необходимые ресурсы и преподавателей;

6.8.8. понимая, что воссоединение семей является неотъемлемым элементом успешной интеграции и как таковое должно осуществляться без дополнительных препятствий, приостановок и других мер, задерживающих воссоединение;

6.8.9. предоставляя отдельный правовой статус женщинам-мигранткам, которые присоединяются к своим супругам в рамках воссоединения семей по возможности в течение одного года с даты их прибытия;

6.8.10. обеспечивая защиту наиболее уязвимых групп, таких как несопровождаемые несовершеннолетние, и оказание им помощи, в частности предоставляя им индивидуальных опекунов и обеспечивая сопровождение до совершеннолетия;

6.8.11. выделяя достаточные ресурсы для функционирования социальных и медицинских служб для мигрантов, а также используя осуществляемые в настоящее время молодежные, культурные и спортивные инициативы для стимулирования интеграции;

6.8.12. используя для обмена информацией и опытом платформы межнационального диалога и сотрудничества, такие как Европейская парламентская сеть формирования политики в отношении диаспор, созданная Советом Европы платформа интеграции мигрантов через спорт и программа Совета Европы "Межкультурные города", с тем чтобы воспользоваться наиболее эффективными методами работы и моделями.



Резолюция 2177 (2017)¹
Предварительное издание

Прекращение сексуального насилия и домогательств в отношении женщин в общественных местах

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея безоговорочно осуждает все формы насилия в отношении женщин и подчеркивает, что такое насилие является проявлением исторически неравного соотношения сил между женщинами и мужчинами и может быть прекращено лишь за счет коренного изменения менталитета.
2. В своей резолюции 2093 (2016) "Недавние нападения на женщин: необходимость честного освещения фактов и комплексного реагирования" Ассамблея признала, что насилие в толпе представляет собой еще одно измерение насилия в отношении женщин. В этой связи Ассамблея с обеспокоенностью отмечает масштабы такого явления, как сексуальное насилие и домогательства в отношении женщин в общественных местах. Этот феномен является всеобщим и может коснуться любой женщины, притом что лица, виновные в таком насилии, представляют все социальные категории, все культуры и все возраста.
3. Хотя такое насилие происходит публично, иногда на глазах у десятков людей, женщины зачастую оказываются один на один с нападающими, поскольку свидетели бездействуют. Столь широко распространенное безразличие лишь усиливает у жертв ощущение отсутствия безопасности и ощущение беспомощности. Большинство из них не осмеливаются подать жалобу, опасаясь, что их не поймут или что данное происшествие будет признано обычным явлением. Ассамблея осуждает такое молчаливое одобрение сексуального насилия и домогательств в отношении женщин в общественных местах, что способствует хронической безнаказанности насильников.
4. Ощущение страха и отсутствия безопасности в общественных местах, а также в общественном транспорте оказывает психологическое воздействие на жертв и влияет на повседневную жизнь женщин. В конечном итоге они начинают приспосабливаться, в частности, стараются избегать общественных мест или даже отказываются появляться в них. Более того, организация общественного пространства благоприятствует мужчинам либо по той причине, что приоритет отдается конструкциям и объектам,

¹ *Обсуждение в Ассамблее 29 июня 2017 г. (25-е заседание) (см. док. 14337, доклад Комиссии по вопросам равенства и недопущения дискриминации, докладчик: г-жа Франсуаза Этто-Гааш, и док. 14361, заключение Комиссии по вопросам культуры, науки, образования и СМИ, докладчик: г-н Штефан Шеннах). Текст, принятый Ассамблеей 29 июня 2017 г. (25-е заседание).*

предназначенным для их пользования, либо потому что они не являются достаточно безопасными для женщин.

5. Ассамблея приветствует различные информационно-просветительские кампании, направленные на профилактику и пресечение сексуального насилия и домогательств в отношении женщин в общественных местах. Они играют важнейшую роль в повышении уровня информированности общественности и могут положить конец апатии свидетелей такого насилия. На СМИ также лежит важная ответственность за объективное освещение фактов с акцентом на насилие и на последствия для жертв, а не на поведение женщин, подвергшихся такому насилию или же реальному или предполагаемому происхождению насильников. СМИ могут также стать эффективным средством расширения аудитории информационно-просветительских кампаний.

6. Ассамблея убеждена, что мужчины призваны сыграть позитивную роль в предотвращении и пресечении сексуального насилия и домогательств в отношении женщин в общественных местах. Как отцы, друзья, руководители, журналисты, государственные служащие, а также политические и религиозные лидеры они могут публично осуждать насилие со стороны других мужчин, оспаривать ценности и социальные нормы, которые закрепляют дискриминацию, а также продвигать идеи недопустимости насилия и обеспечения гендерного равенства.

7. Ассамблея обеспокоена тем, что нарастание ксенофобии, расизма, нетерпимости и антисемитизма в Европе может ухудшить и без того хрупкую ситуацию, в том что касается безопасности женщин, которые подвергаются насилию в общественных местах из-за своего происхождения, религии, инвалидности и/или социальной сексуальной ориентации. В этом контексте исключительно важно, чтобы государства-члены придавали особое значение обеспечению безопасности женщин, которые с наибольшей вероятностью могут подвергнуться нападкам со стороны ксенофобов, расистов и нетерпимых лиц;

8. В свете этих соображений Ассамблея призывает государства-члены и государства-наблюдатели Совета Европы:

8.1. незамедлительно подписать и ратифицировать, если этого еще не сделано, Конвенцию Совета Европы о предотвращении и пресечении насилия в отношении женщин и бытового насилия (СДСЕ № 210, "Стамбульская конвенция") и обеспечить применение ее в полном объеме, что предполагает включение сексуального насилия и приставания в общественных местах в национальные уголовные кодексы;

8.2. положить конец безнаказанности, обеспечив преследование лиц, виновных в сексуальном насилии и домогательствах в общественных местах;

8.3. проводить расследование фактов сексуального насилия и домогательств в отношении женщин в общественных местах, с тем чтобы добиться полного понимания масштабов этого явления и инициировать действия, которые могут помочь снять табу, окружающие данный вопрос;

8.4. проводить и поддерживать информационно-просветительские кампании в отношении необходимости предотвращения и пресечения сексуального насилия

и домогательств в общественных местах, включая кампании, которые призывают свидетелей насилия реагировать и вмешиваться, а также кампании, конкретно предназначенные для мужчин;

8.5. включить в общеобразовательные программы вопросы, касающиеся уважения человеческого достоинства и мирного разрешения конфликтов, и в частности вопросы, касающиеся гендерного равенства, гендерных стереотипов и роли женщин в нашем обществе, с тем чтобы решать эту проблему под другим углом; разработать адресные учебные модули, касающиеся, например, последствий сексуального насилия и домогательств для жертв, поведения в случае прямых или косвенных нападков на женщин; особый акцент следует сделать на программах, направленных на обучение или переобучение родителей, с тем чтобы сформировать у них правильное понимание того, что собой представляет насилие в отношении женщин и почему оно должно быть искоренено;

8.6. разработать учебные методики и школьные мероприятия, способствующие устранению причин насилия, с тем чтобы избежать репродуцирования неравноправных отношений и гендерных стереотипов, а также созданию условий, позволяющих учащимся контролировать физическую или психологическую напряженность, не прибегая к насилию;

8.7. организовать для школьных учителей и персонала школ обязательное обучение, с тем чтобы они могли: а) выявлять потенциальных жертв насилия (дети, подвергшиеся издевательствам, свидетели ссор между родителями); б) лучше понимать различные формы насилия (физическое, психологическое, вербальное и поведенческое); и с) противодействовать им;

8.8. обеспечить регулярное присутствие в школах специальных советников, посредников и/или психологов, которые должны быть доступны для учащихся, их родителей и учителей и быть подготовлены для оказания помощи тем, кто столкнулся с насилием, включая пострадавших, виновных и свидетелей;

8.9. проводить профилактические мероприятия в центрах размещения беженцев и лиц в поиске убежища, создавая таким образом возможности для обсуждения ценностей равенства и социальных норм, которые сложились в новой для них среде;

8.10. начать диалог со СМИ в отношении их ответственности за представление объективной информации по вопросам сексуального насилия и домогательств в общественных местах и призвать их уделять особое внимание освещению информационно-просветительских кампаний, а также деятельности ассоциаций, которые борются с насилием в отношении женщин;

8.11. начать диалог с компаниями, предоставляющими новые медийные услуги и продукты, такими как провайдеры доступа к сети Интернет или к онлайн-услугам, продавцы мобильных средств связи, а также видео- и видеоигр, с тем чтобы вовлечь их в борьбу с гендерными стереотипами и насилием на гендерной почве путем осуществления надлежащих мер по саморегулированию, а также создания механизмов контроля и направления жалоб; стимулировать

установление более тесного сотрудничества между новыми провайдерами медиа-услуг и национальными правительствами, с тем чтобы бороться с распространением по медийным каналам контента, связанного с насилием на гендерной почве, и запрещать его, в том числе посредством своевременного и оперативного обмена информацией и реагирования на размещение в сети провоцирующих материалов сексуального характера;

8.12. принять и жестко претворять в жизнь политику абсолютной нетерпимости к насилию в отношении женщин в общественных местах, обеспечивая заметное присутствие достаточного числа сотрудников полиции, которые прошли обучение и подготовку для оказания помощи жертвам насилия при проведении крупномасштабных мероприятий, а также регламентируя и контролируя потребление наркотиков и алкоголя на мероприятиях, сопряженных с повышенным риском беспорядков и насилия;

8.13. проектировать так называемые "благоприятные" города, принимая во внимание гендерное измерение в процессе городского планирования и в общественном транспорте, с тем чтобы обеспечить безопасность и благополучие каждого человека.

9. Ассамблея настоятельно призывает парламентариев, включая депутатов парламентов, имеющих статус партнера в укреплении демократии, осуждать любые формы насилия в отношении женщин, особенно сексуального насилия и домогательств в общественных местах, а также поддержать усилия по повышению уровня информированности и активно участвовать в них.



Резолюция 2178 (2017)¹
Предварительное издание

Исполнение постановлений Европейского суда по правам человека

Парламентская ассамблея

1. После принятия резолюции 1226 (2000) Парламентская ассамблея считает своим долгом способствовать осуществлению надзора за исполнением постановлений Европейского суда по правам человека ("Суд"), от которого зависит эффективность и авторитет правозащитной системы, основанной на Европейской конвенции о правах человека (СЕД № 5, "Конвенция"). В соответствии со Статьей 46.2 Конвенции основная ответственность за надзор за соблюдением постановлений Суда лежит на Комитете министров. Однако Ассамблея полагает, что она призвана играть ключевую роль в этом процессе, поскольку может стимулировать инициативное участие в этой работе национальных парламентов.
2. Ассамблея напоминает о своей ранее проделанной работе по этому вопросу, в частности о своих резолюциях 2075 (2015), 1787 (2011) и 1516 (2006) и рекомендациях 2079 (2015) и 1955 (2011) об исполнении постановлений Суда, а также о своей резолюции 1823 (2011) "Национальные парламенты – гаранты прав человека в Европе".
3. Она отмечает, что за время, прошедшее после последнего рассмотрения этого вопроса в 2015 году, был достигнут определенный прогресс в исполнении постановлений Суда, в частности, сократилось количество постановлений, ожидающих рассмотрения в Комитете министров, а также увеличилось количество дел, закрытых в связи с принятием окончательных решений, включая дела, касающиеся структурных проблем, таких как продолжительность судебного разбирательства, плохие условия содержания в местах лишения свободы, а также отсутствие внутренних правовых средств решения этих проблем, неисполнение решений национальных судов, незаконные или чрезмерная продолжительность досудебного содержания под стражей.
4. Ассамблея приветствует меры, принятые Комитетом министров для повышения прозрачности осуществляемого им надзора за исполнением постановлений Суда, а также синергетическое взаимодействие, сформировавшееся в Совете Европы с целью ускорения и повышения эффективности этого процесса.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 29 июня 2017 г. (26-е заседание) (см. док. 14340, доклад Комиссии по юридическим вопросам и правам человека, докладчик: г-н Пьер-Ив Ле Борнь). Текст, принятый Ассамблеей 29 июня 2017 г. (26-е заседание).*

См. также рекомендацию 2110 (2017)

5. Однако Ассамблея глубоко обеспокоена количеством постановлений, ожидающих рассмотрения в Комитете министров, хотя все эти постановления находятся на разных стадиях исполнения. Она отмечает, что численность таких дел составляет почти 10 000 и что количество прецедентообразующих, вскрывающих специфические структурные проблемы дел, которые ожидают исполнения в течение более пяти лет, выросло. Почти половина дел, находящихся под "усиленным надзором" Комитета министров, касаются нарушений статей 2 (право на жизнь), 3 (запрет пыток и бесчеловечного обращения) и 5 (право на свободу и безопасность) Конвенции.

6. Ассамблея также отмечает, что хотя после принятия резолюций 1787 (2011) и 2075 (2015) был достигнут ощутимый прогресс, в Италии, Российской Федерации, Турции, Украине, Румынии, Венгрии, Греции, Болгарии, Республике Молдова и Польше наблюдается наибольшее число неисполненных постановлений, а также отмечаются серьезные структурные проблемы, некоторые из которых не решаются более десяти лет.

7. Ассамблея отмечает далее, что некоторые дела с участием других Договаривающихся Сторон Конвенции также свидетельствуют о наличии "очагов сопротивления" и касаются, в частности, застарелых политических проблем. Сложность исполнения этих постановлений обусловлена не только принятием общих мер (направленных на предотвращение новых нарушений), но и индивидуальных мер (направленных на возмещение вреда, уже причиненного заявителям) или выплаты справедливого возмещения. Более того, Ассамблея констатирует, что в отдельных Договаривающихся Сторонах исполнение постановлений Суда сопровождается ожесточенной политической дискуссией, поскольку некоторые политические лидеры стремятся дискредитировать Суд и подорвать его авторитет.

8. Ассамблея в очередной раз выражает сожаление по поводу затягивания исполнения постановлений Суда, отсутствия у некоторых Договаривающихся Сторон политической воли на исполнение постановлений, а также по поводу всех попыток, предпринимаемых для подрыва авторитета Суда и основанной на Конвенции правозащитной системы. Она подчеркивает, что Статья 46.1 Конвенции устанавливает юридическое обязательство Договаривающихся Сторон исполнять постановления Суда и что это обязательство относится ко всем ветвям государственной власти.

9. Поэтому Ассамблея еще раз призывает Договаривающиеся Стороны в полном объеме и оперативно исполнить постановления, а также условия дружественного урегулирования, достигнутые Судом, и сотрудничать с этой целью с Комитетом министров, с Судом и Департаментом по исполнению постановлений Европейского суда по правам человека, а в соответствующих случаях и с другими органами и структурами Совета Европы. Для того чтобы такое сотрудничество было плодотворным, Ассамблея рекомендует Договаривающимся Сторонам, в частности:

9.1. своевременно представлять Комитету министров планы действий, доклады о проделанной работе и информацию о выплате справедливой компенсации;

9.2. обращать особое внимание на дела, обусловленные структурными проблемами, особенно проблемами, которые сохраняются в течение более десяти лет, а также на все сопутствующие дела;

- 9.3. выделять достаточные ресурсы национальным структурам, отвечающим за исполнение постановлений Суда, и призвать эти структуры координировать свою деятельность в этой области;
 - 9.4. увеличить финансирование проектов Совета Европы, которые могли бы способствовать более эффективному исполнению постановлений Суда;
 - 9.5. повышать уровень информированности общественности о проблемах, возникающих в связи с применением Конвенции;
 - 9.6. осуждать любого рода политические заявления, направленные на подрыв авторитета Суда;
 - 9.7. повышать роль гражданского общества и национальных правозащитных институтов в процессе исполнения постановлений Суда.
10. Ссылаясь на свою резолюцию 1823 (2011), Ассамблея призывает национальные парламенты государств-членов Совета Европы:
- 10.1. создать парламентские структуры, гарантирующие отслеживание и мониторинг выполнения международных обязательств в правозащитной сфере, в частности, обязательств, вытекающих из Конвенции;
 - 10.2. провести парламентские дебаты по вопросу исполнения постановлений Суда;
 - 10.3. направить правительству запрос о ходе исполнения постановлений Суда и потребовать от него ежегодного представления докладов по данному вопросу;
 - 10.4. призвать все политические группы согласовать усилия для обеспечения исполнения постановлений Суда.
11. Ассамблея призывает Европейский парламент сотрудничать с Ассамблеей по вопросам, связанным с исполнением постановлений Суда.
12. Учитывая безотлагательную необходимость ускорения исполнения постановлений Суда, Ассамблея постановляет продолжать отслеживать данный вопрос и считать его одним из своих приоритетов.



Резолюция 2179 (2017)¹
Предварительное издание

Политическое влияние на независимые СМИ и журналистов

Парламентская ассамблея

1. Парламентская ассамблея считает, что право на свободу выражения мнений и информации, а также свобода и разнообразие СМИ являются основополагающими элементами подлинной демократии; ни одна система не может считаться демократичной, если в ней реально не обеспечены плюрализм и независимость СМИ.
2. Нельзя говорить о независимости, когда журналисты и их семьи подвергаются физическим угрозам или произвольно лишаются свободы, или когда средства массовой информации, где они работают, подвергаются опасности оказаться вытеснены из этой сферы деятельности. Ассамблея также весьма обеспокоена многочисленными формами психологического насилия, запугивания и притеснения, в том числе через Интернет и социальные СМИ, а также широким спектром тактических приемов, используемых для размывания свободы СМИ, принуждения журналистов к самоцензуре или для захвата контроля над средствами массовой информации и подчинения их определенным интересам.
3. Национальные власти должны не только гарантировать безопасность журналистов и свободу СМИ, предотвращая и безоговорочно осуждая очевидные нарушения, но и распознавать и блокировать угрозы, которые создают более изощренные методы для независимости и подлинного плюрализма СМИ, для заинтересованности общественности в получении неискаженной критической информации и, следовательно, для наших демократических систем.
4. Цифровая среда коренным образом меняет бизнес-модель СМИ, что ставит под угрозу финансовую жизнеспособность многих медийных компаний. Это увеличивает опасность затягивания финансовых гаек с целью обуздать СМИ. Государственное финансирование стало более важным, чем в прошлом, в частности, но не только, для общественных СМИ (PSM); однако СМИ, которые зависят от государственного финансирования, более подвержены политическому влиянию. Такое влияние может проявляться, в частности, путем целенаправленного использования процедур назначения высшего руководства общественных СМИ.

¹ *Обсуждение в Ассамблее 29 июня 2017 г. (26-е заседание) (см. док. 14339, доклад Комиссии по культуре, науке, образованию и СМИ, докладчик: г-н Штефан Шеннах). Текст, принятый Ассамблеей 29 июня 2017 г. (26-е заседание).*

См. также рекомендацию 2111 (2017).

5. Ассамблея осуждает любые действия, направленные на подпитку недоверия общественности к СМИ. К сожалению, некоторые политические силы прибегают к этой стратегии для глушения критики и особых мнений, выражаемых независимыми СМИ. Однако недоверие может проистекать из злонамеренного использования СМИ, и в частности новых СМИ, в качестве орудия против политических противников, а также в силу увеличения опасности манипулирования общественным сознанием с помощью СМИ.

6. Поскольку политические (а также социальные и экономические) структуры стали общаться с общественностью не через традиционные СМИ, а через Интернет и социальные СМИ, роль журналистики в том, как общественность получает, оценивает информацию и обменивается ею, снижается, а вместе с ней и возможность независимых СМИ инициировать и проводить качественную общественную дискуссию; это делает их менее привлекательными, менее конкурентоспособными, а в итоге менее жизнеспособными и следовательно более уязвимыми для политического влияния.

7. В связи с этим Ассамблея призывает более энергично гарантировать безопасность и свободу журналистов, а также защитить плюрализм и независимость СМИ. Она рекомендует государствам-членам Совета Европы:

7.1. эффективно выполнить рекомендацию CM/Rec(2016)4 "О защите журналистики и обеспечении безопасности журналистов и других медийных структур" в четырех областях: предотвращение, защита, судебное преследование за любые угрозы в адрес журналистов и посягательства на свободу СМИ, а также распространение информации, образование и повышение уровня информированности;

7.2. заказать проведение независимого анализа своих законов и правоприменительной практики, которые оказывали или могли оказать сдерживающее воздействие на свободу СМИ, в частности, законов, касающихся национальной безопасности, терроризма и клеветы, а также поручить правозащитным комиссиям или омбудсменам осуществлять мониторинг их применения, с тем чтобы не допустить злоупотребления этими законами с целью ущемления свободы СМИ;

7.3. усилить законодательные положения, касающиеся формальной или бенефициарной собственности, а также механизмов финансирования и организационно-управленческих структур СМИ, включая онлайн-СМИ с учетом их специфики, с тем чтобы иметь возможность устанавливать возможные источники контроля и влияния и усилить подотчетность. В этом плане Ассамблея напоминает, в частности, о своей резолюции 2065 (2015) "Повышение прозрачности собственности СМИ";

7.4. рассмотреть механизмы управления общественными СМИ, имея в виду основные стандарты, установленные в приложении к рекомендации CM/Rec(2012)1 "Управление общественными СМИ" "Руководство по управлению общественными СМИ", и направленные на обеспечение подлинной независимости общественных СМИ, включая редакционную независимость при сохранении надзорной функции национальных властей, в частности, парламентов;

7.5. обеспечить транспарентность функционирования регулирующих органов; документы, регламентирующие порядок их формирования, функции и полномочия должны обеспечивать их независимость от любого влияния, особенно от влияния властей;

7.6. обеспечить, чтобы процедуры назначения руководителей и сотрудников, для которых требуется вмешательство органов государственной власти:

7.6.1. обеспечивали уважение роли оппозиции и в случае участия парламентов предусматривали, чтобы решения о назначении принимались квалифицированным большинством;

7.6.2. не использовались для оказания влияния на программы или редакционную политику общественных СМИ;

7.6.3. опирались на основанные на личных качествах четкие критерии, жестко привязанных к роли и сфере действия общественных СМИ, и были нейтральными в политическом плане;

7.6.4. устанавливались на определенный срок, который может сокращаться лишь при ограниченном числе установленных в законе обстоятельств;

7.6.5. проводились при соблюдении гендерного баланса;

7.7. рассмотреть свои (национальные, региональные и локальные) системы финансирования общественных СМИ, а также частных медийных компаний, с тем чтобы:

7.7.1. избежать использования (прямого или косвенного) существующих механизмов для влияния на редакционную политику, или для того, чтобы угрожать институциональной автономии получателей средств;

7.7.2. обеспечить построение схем финансирования на основе справедливых и объективных критериев и их функционирование без какой-либо дискриминации;

7.7.3. гарантировать полную транспарентность их функционирования, в частности, в том что касается объема финансирования, грантов и спонсорской помощи, а также обеспечивать легкий доступ общественности к этой информации;

7.8. сформировать системы финансирования общественных СМИ таким образом, чтобы они:

7.8.1. гарантировали объем финансирования, соразмерный согласованной роли и сфере деятельности общественных СМИ, что

позволило бы им надлежащим образом выполнять свою миссию в быстро меняющейся медийной среде;

7.8.2. обеспечивали создание независимого органа, который определял бы и регулярно пересматривал объемы финансирования по результатам консультаций с соответствующими общественными СМИ при наличии узких пределов для маневра властей (парламентов и правительств) с целью корректировки предложений, вносимых этим независимым органом;

7.8.3. обеспечивали предсказуемое и стабильное поступление достаточных средств, а также жизнеспособность схем финансирования; в этом плане национальным властям следует рассмотреть возможность комбинирования различных источников финансирования (включая рекламу), отдавая предпочтение взиманию платы за лицензии (уплачиваемой всеми домашними хозяйствами, независимо от устройства) и/или целевым налогам, уровень которых должен индексироваться, для того чтобы гарантировать реальную финансовую стабильность;

7.8.4. позволяли создать механизм для изъятия излишков дохода у получателей и их повторного инвестирования в систему;

7.9. разработать схему государственной поддержки частных и некоммерческих СМИ, с тем чтобы такие схемы:

7.9.1. способствовали укреплению плюрализма, позволяя, в частности, обращать внимание на некоммерческие СМИ, такие как свободные радиостанции, а также на СМИ, которые выражают местные взгляды на социальные проблемы и на культурное многообразие;

7.9.2. позволяли в первую очередь осуществлять инвестиции, которые необходимы для того, чтобы СМИ не отставали от технического прогресса.

8. Ассамблея настоятельно призывает все политические силы и политических лидеров решительно осудить психологическое насилие, преследование и кибериздательства над журналистами, а также присоединиться к усилиям по противодействию растущему недоверию к журналистике и журналистам; политические структуры, безусловно, имеют право отвечать на критические мнения и разногласия, выражаемые СМИ, однако такая реакция должна уважать свободу выражения мнений, а любое поведение, побуждающее сторонников таких мнений преследовать журналистов и СМИ, должно быть запрещено.

9. Ассамблея призывает ассоциации СМИ более активно выявлять и осуждать факты злоупотреблений со стороны непрофессиональных лиц, которые злоупотребляют понятием "журналист" или со стороны недобросовестных СМИ, которые стремятся манипулировать общественным мнением путем распространения ложной информации. Следует противодействовать политическому линчеванию, организуемому операторами лживых СМИ.



Резолюция 2180 (2017)¹
Предварительное издание

"Туринский процесс": укрепление социальных прав в Европе

Парламентская ассамблея

1. Социальные права относятся к числу основных прав человека. Лишь возможность пользоваться социально-экономическими правами, а также социальная интеграция позволяют людям в полной мере пользоваться своими гражданскими и политическими правами. В Европе многие пользуются тем, что социальные права гарантированы на достойном уважения уровне, защищены с помощью действенных правовых инструментов и механизмов, однако многие все еще не могут разорвать порочный круг безысходности и нищеты. Более того, повсюду в государствах-членах Совета Европы наблюдается общая тенденция к сокращению объемов гарантий социальных прав, а неравенство между богатыми и бедными увеличивается как в плане доходов, так в плане благосостояния.

2. Ассамблея подчеркивает, что здоровая демократия неразрывно связана с мерами экономической, образовательной и социальной политики; последние должны соответствовать потребностям людей и быть направлены на уменьшение социального неравенства, которое подпитывает политическое разочарование, недоверие и неприятие политической системы и ведет к популизму, а иногда и к резкой реакции.

3. В свете такой очевидной необходимости в действиях Парламентская ассамблея выражает обеспокоенность по поводу нынешнего уровня соблюдения основных европейских стандартов социальных прав, таких как Европейская социальная хартия (пересмотренная) (СЕД № 163) и протоколы к ней. Она полагает, что этот инструмент социальных прав и соответствующие механизмы не используются в полном объеме, причем в значительной степени из-за того, что ряд государств-членов все еще не ратифицировали ее.

4. Ассамблея также обеспокоена отсутствием согласованности правовых систем и прецедентного права, применяемых различными европейскими организациями, в частности, Советом Европы и Европейским союзом, что может подорвать эффективность соответствующих инструментов. Так, решения, принимаемые Судом Европейского союза, не всегда в полном объеме учитывают стандарты Совета Европы. Кроме того, следует укрепить механизм коллективных жалоб, привязанный к

¹ *Обсуждение в Ассамблее 30 июня 2017 г. (27-е заседание) (см. док. 14343, доклад Комиссии по социальным вопросам, здравоохранению и устойчивому развитию, докладчик: г-жа Сильвия Элоиза Боне, и док. 14370, заключение Комиссии по политическим вопросам и демократии, докладчик: г-н Хорди Шукла). Текст, принятый Ассамблеей 30 июня 2017 г. (27-е заседание).*

См. также рекомендацию 2112 (2017).

договорной системе Европейской социальной хартии, и обеспечить ему более широкую поддержку государств-членов Совета Европы, включая государства-члены Европейского союза.

5. Ассамблея всегда продвигала Европейскую социальную хартию (пересмотренную) как наиболее комплексный стандарт социальных прав в Европе. Она и дальше будет делать это в тесном сотрудничестве с органами Совета Европы, в частности, с Европейским комитетом по социальным правам (ЕКСП). Она также намерена активизировать диалог и сотрудничество с Европейским парламентом, с другими европейскими органами, такими как Конференция парламентских комитетов по делам Союза парламентов Европейского союза (COSAC). Она твердо намерена продолжать диалог между национальными делегациями и парламентами, начатый в рамках "Туринского процесса" Европейской социальной хартии по инициативе генерального секретаря Совета Европы в октябре 2004 года, в качестве политического процесса, направленного на укрепление нормативной системы Хартии и повышение эффективности соблюдения социальных и экономических прав.

6. Вне рамок "Туринского процесса" на уровне Совета Европы и "Европейской корзины социальных прав" как политического заявления внутри Европейского союза, будущая комплексная и стабильная "Европейская стратегия социальных прав" должна быть направлена на достижение таких амбициозных целей, как обеспечение равных возможностей для всех, сокращение неравенства в доходах и укрепление социального единства с участием наиболее уязвимых групп населения с целью сохранения европейских демократий и, в целом, мира в Европе, который существовал в последние десятилетия.

7. Ассамблея, таким образом, призывает государства-члены Совета Европы поддержать через свои правительства и парламенты дискуссии и сотрудничество, начатые в рамках "Туринского процесса", и, в частности:

7.1. способствовать укреплению Европейской социальной хартии как нормативной системы и, в частности:

7.1.1. подтверждать принципы неделимости и взаимозависимости прав человека в публичных выступлениях, а также законодательных и программных документах;

7.1.2. в случае 13 государств-членов, которые еще не сделали этого, ратифицировать Европейскую социальную хартию (пересмотренную) и повысить уровень соблюдения этого важного стандарта социальных прав;

7.1.3. в случае четырех стран, которые еще не сделали этого (Дания, Германия, Люксембург и Соединенное Королевство), ратифицировать Протокол о внесении изменений в Европейскую социальную хартию (СЕД № 142, "Туринский протокол"), с тем чтобы дать возможность избирать членов ЕКСП Ассамблеями, о чем уже говорится в рекомендации 1977 (2011) "Роль парламентов в укреплении и развитии социальных прав в Европе";

7.1.4. в случае государств-членов, которые еще не сделали этого, ратифицировать Дополнительный протокол к Европейской социальной хартии, предусматривающий систему коллективных жалоб (СЕД № 158), для обеспечения более эффективного мониторинга соблюдения социальных прав;

7.1.5. активно участвовать в парламентских мероприятиях, направленных на пропаганду договорной системы Европейской социальной хартии и повышение эффективности ее применения, которые регулярно организуются Ассамблеей в сотрудничестве с другими органами Совета Европы, в частности с ЕКСП, и делать добровольные взносы с этой целью;

7.2. укреплять общеевропейский диалог по социальным правам, а также более эффективно координировать юридические и политические действия с другими европейскими учреждениями, в частности с Европейским союзом и его органами и, в частности:

7.2.1. стимулировать регулярные контакты между профильными комиссиями Парламентской ассамблеи и Европейского парламента и активно участвовать в этих контактах;

7.2.2. способствовать официальному включению положений Европейской социальной хартии (пересмотренной) в "Европейскую корзину социальных прав" в качестве общей отправной точки и рассмотреть права, гарантируемые Хартией, в процессе ее последующего применения государствами-членами Европейского союза;

7.2.3. продвигать и поддерживать общеевропейский "парламентский диалог по социальным правам", призванный вовлечь европейские парламентские органы и национальные парламенты в регулярные дискуссии с другими партнерами (включая правительство и гражданское общество), возможно, включая проведение в Европе конференции по социальным правам на высоком уровне;

7.2.4. на основе существующих в Европе нормативных систем, в частности Европейской социальной хартии (пересмотренной) и Хартии основных прав Европейского союза, способствовать разработке общей "Европейской стратегии социальных прав" и соответствующих политических индикаторов;

7.3. повысить уровень соблюдения самых высоких стандартов социальных прав на национальном уровне и, в частности:

7.3.1. регулярно сверять меры национальной политики с приоритетами, установленными в рамках политических процессов на европейском уровне, включая "Туринский процесс", "Европейскую корзину социальных прав" и соответствующие резолюции Ассамблеи;

7.3.2. на основе различных европейских стандартов и рекомендаций разработать адресные национальные стратегии решения конкретных и при этом сложных социально-экономических проблем, таких как обеспечение равных возможностей для всех (включая повышение занятости молодежи и доступ женщин на рынок труда), обеспечение большего равенства доходов (с тем чтобы разорвать порочный круг безысходности и сократить масштабы детской бедности) и обеспечить сплоченность общества, включая наиболее уязвимых его представителей.