Варшава, 22 декабря, 2020

Opinion-Nr.: MIG-KGZ/394/2020'

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА «МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА В ОТНОШЕНИИ МИГРАНТОВ, НЕГРАЖДАН И ГРАЖДАН, НАХОДЯЩИХСЯ ЗА РУБЕЖОМ ВО ВРЕМЯ КРИЗИСА»

КЫРГЫЗСТАН

Настоящая Аналитическая записка подготовлена на основании коментариев г-жи Клиодны Мерфи, доцента юридического факультета Мейнутского университета, и рецензирована доктором Лиамом Торнтоном, доцентом Юридической школы Сазерленда, Университетский колледж Дублина



Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

UI. Miodowa 10, PL-00-251 Warsaw

Тел: +48 22 520 06 00, факс: +48 22 520 0605

www.legislationline.org

СОДЕРЖАНИЕ

I.	ВВЕДЕНИЕ 4		
II.	ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА5		
III.	П. КРАТКИЙ ОБЗОР		
IV.			
1.	обяз	кдународные стандарты и обязательства ОБСЕ по правовым вательствам в отношении неграждан и граждан, находящихся за рубежом ремя кризиса7	
	1.1.	Международно-правовые обязательства перед мигрантами и иностранными гражданами, в частности в чрезвычайных ситуациях/кризисах, вызванных пандемией COVID-198	
	1.2.	Общие принципы10	
		1.2.1 Обязательство уважать и обеспечивать права всех лиц на территории страны 10	
		1.2.2 Общие правовые обязательства в отношении мигрантов и неграждан	
		1.2.3 Трудящиеся-мигранты	
		1.2.4 Трудящиеся-мигранты и рекомендации международных организаций в отношении COVID-1913	
		1.2.5 Беженцы, лица, ищущие убежища, и принцип невысылки	
	1.3.	Обзор международно-правовых обязательств перед гражданами, находящимися за рубежом, и членами их семей16	
		1.3.1 Граждане Кыргызстана и члены их семей, включая трудящихся мигрантов, проживающие за пределами Кыргызстана16	
		1.3.2 Консульская помощь и защита	
		1.3.3 Возвращающиеся граждане Кыргызской Республики	
		1.3.4 Члены семей кыргызских граждан, проживающих за границей, которые проживают в Кыргызстане	
2.		внительный обзор существующих в регионе обсе процедур оказания ощи мигрантам в чрезвычайных ситуациях18	
	2.1.	Основа сравнительного анализа19	
		2.1.1 Модели стандартных операционных процедур (СОП) и протоколы	
	2.2.	Пограничный контроль и иммиграционный допуск20	
	2.3.	Вопросы, касающиеся легального миграционного режима22	
	2.4.	Доступ к государственным услугам и социальной защите23	
		Особые проблемы, связанные с лицами, ищущими убежища, беженцами и лицами без гражданства24	
	2.6.	Граждане за рубежом и вернувшиеся мигранты26	

Аналитическая записка «Международно-правовые обязательства в отношении мигрантов,	неграждан и
граждан, находящихся за рубежом во время кризиса»	

3.	Зак.	лючительные комментарии	28
	3.1.	Гендерно-нейтральная формулировка законодательных текстов	28
	3.2.	Оиенка воздействия и интерактивный подход	28

І. ВВЕДЕНИЕ

- 1. 2 июня 2020 года Государственная миграционная служба Кыргызстана (далее Миграционная служба Кыргызстана) направила в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее «БДИПЧ ОБСЕ») запрос о подготовке сравнительного обзора международно-правовых обязательств в отношении неграждан и граждан, находящихся за рубежом во время чрезвычайных ситуаций / кризисов.
- 2. 26 июня 2020 года, в ответ на указанный запрос, БДИПЧ подтвердило готовность подготовить обзор актуальных международных стандартов в области прав человека и обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения.
- 3. Настоящая Аналитическая записка подготовлена в ответ на вышеуказанный запрос. БДИПЧ ОБСЕ провело оценку в рамках своего мандата, установленного рядом решений Совета министров и иными обязательствами в рамках ОБСЕ.

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

- 4. Предметом анализа настоящей Аналитической записки являются международноправовые обязательства в отношении неграждан и граждан, находящихся за рубежом во время кризиса. Будучи ограничена таким образом, записка не содержит полного и всестороннего обзора всей институционально-правовой базы, регулирующей вопросы миграции в Кыргызстане.
- 5. В данной записке представлен обзор соответствующих международно-правовых обязательств государств перед мигрантами во время кризиса. Особое внимание в ней уделяется международному праву в области прав человека, в частности, в отношении: (1) неграждан или мигрантов, находящихся на территории государства; и (2) граждан государства, проживающих за рубежом. Записка также содержит определение основных применимых принципов и разъяснение конкретных проблем, связанных с защитой прав человека в условиях чрезвычайных ситуаций. В ней поднимаются ключевые вопросы и отмечаются области, часто вызывающие озабоченность.
- 6. Ссылаясь на национальное законодательство, БДИПЧ не поддерживает какуюлибо конкретную модель отдельного государства, а стремится предоставить четкую информацию о применимых международных стандартах, продемонстрировав практику их реализации в определенных национальных законах. К любому страновому примеру следует подходить с осторожностью, поскольку он не всегда может быть воспроизведен в другой стране. Такие примеры всегда следует рассматривать в свете более широкой национальной институционально-правовой базы, а также с учетом контекста и политической культуры в стране.
- 7. Помимо этого, в соответствии с Планом действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства и обязательствами по учету гендерной проблематики в деятельности, программах и проектах ОБСЕ, в настоящей записке учитывается потенциально различное воздействие анализируемых документов на женщин и мужчин.²
- 8. Существует перевод Аналитической записки на русский язык, однако в случае возникновения расхождений преимущественную силу будет иметь англоязычная версия документа
- 9. В связи с вышеизложенным, БДИПЧ ОБСЕ считает необходимым отметить, что настоящая Аналитическая записка ни коим образом не препятствует формулированию дополнительных письменных или устных рекомендаций, или комментариев по соответствующим правовым актам или законодательству, имеющим отношение к институционально-правовой основе регулирования вопросов миграции в Кыргызстане в будущем.

 2 См. п. 32 Плана действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства, принятого Решением № 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), http://www.osce.org/mc/23295?download=true.

¹ Обратите внимание, что термины «гражданство» и «гражданская принадлежность» используются в этом отчете как синонимы.

ІІІ. КРАТКИЙ ОБЗОР

- 10. БДИПЧ ОБСЕ приветствует инициативу Миграционной службы Кыргызстана по использованию опыта международных экспертов в области международных обязательств в отношении неграждан и граждан, находящихся за рубежом во время кризисной ситуации. БДИПЧ надеется, что представленные здесь рекомендации послужат полезным указанием по приведению законодательства в соответствие с международными обязательствами в области прав человека и обязательствами ОБСЕ.
- 11. Государства-участники ОБСЕ неизменно демонстрируют твердую приверженность защите и обеспечению прав человека, включая права мигрантов. Это включает обязанность уважать международные стандарты прав человека в отношении мигрантов и беженцев (Встреча министров в Любляне, 2005 г.).
- 12. В записке подробно рассматриваются возможные отступления от обязательств в области прав человека, но подчеркивается чрезвычайная важность того, чтобы такие меры были исключительными, временными, предписанными законом и соразмерными, как подчеркнуто в Копенгагенском документе (1990 г.) и других международных стандартах.
- 13. В записке особо подчеркивается уязвимое положение неграждан во время чрезвычайных ситуаций, вызванных пандемией COVID-19, которая «серьезно и непропорционально влияет на мигрантов и их семьи во всем мире». Ключевые проблемы, с которыми сталкиваются мигранты во время пандемии коронавируса, связаны со здоровьем, социально-экономическим положением и защитой. Десять договорных органов ООН по правам человека приняли Совместную декларацию о правозащитном подходе к борьбе с COVID-19, конкретно определив в качестве уязвимых групп «представителей меньшинств, малочисленных коренных народов, беженцев, лиц, ищущих убежища, и мигрантов» и подчеркнув, что «в странах, где объявлено чрезвычайное положение, это должно быть временной и исключительной мерой, действительно необходимой и оправданной угрозой жизни населения». В настоящей записке приводятся недавние примеры мер реагирования на пандемию коронавируса COVID-19.
- 14. В записке также анализируется ответственность государств по оказанию помощи как лицам, находящимся на их территории, так и гражданам, проживающим за рубежом.

³ Комитет ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Специальный докладчик ООН по вопросу о правах человека мигрантов «Совместная руководящая записка о воздействии пандемии COVID-19 на права человека мигрантов» (26 мая 2020 г.), стр. 1.

⁴ Генеральный секретарь ООН, видеообращение «Замечания по вопросу о перемещении людей в условиях пандемии COVID-19» (июнь 2020 г.).

 $^{^{5}}$ «Договорные органы ООН по правам человека призывают применять подход на основе прав человека в борьбе с COVID-19» (24 марта 2020 г.).

IV. АНАЛИЗ

- 1. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ ПО ПРАВОВЫМ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ В ОТНОШЕНИИ НЕГРАЖДАН И ГРАЖДАН, НАХОДЯЩИХСЯ ЗА РУБЕЖОМ ВО ВРЕМЯ КРИЗИСА
- 15. Принципы миграции во время кризиса изложены в нескольких международных документах, включая документы ОБСЕ. С момента основания ОБСЕ, государства-участники признали, что мигранты представляют собой важный экономический фактор, и заявили о своем стремлении обеспечить равенство между гражданами принимающей страны и мигрантами. Государства-участники ОБСЕ подчеркнули, что каждый имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.
- 16. Помимо обязательства уважать право мигрантов покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну, обязательства ОБСЕ в этой области также гласят, что ограничения этого права должны «считаться необходимыми лишь в тех случаях, когда они отвечают конкретной общественной потребности, преследуют законную цель и соразмерны этой цели и не будут предметом злоупотребления или произвольного применения» (Копенгагенский документ 1990 года).⁸
- 17. Государства-участники также подчеркнули необходимость рассмотрения коренных причин перемещения и вынужденной миграции населения и необходимость в международном сотрудничестве, направленном на решение проблем, связанных с массовыми потоками беженцев и перемещенных лиц, также признавая, что случаи перемещения часто являются результатом нарушений обязательств по СБСЕ, в том числе обязательств, связанных с человеческим измерением (Хельсинки, 1992 г.); они также обязались обеспечить, чтобы способы защиты свободы передвижения людей через границы и введенные ограничения не противоречили соответствующим обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ (Маастрихт, 2003 г.). Далее, в отношении вопросов безопасности границ и пограничного режима государства-участники вновь подтвердили обязательства согласно международному праву, в частности международным стандартам в области прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву, а также возможность учитывать стандарты и рекомендации Всемирной таможенной организации, Международной организации по вопросам миграции, Международной Верховного организации труда, Управления комиссара Организации беженцев Наций ПО делам И других соответствующих Объединенных международных организаций (Любляна, 2005 г.). 11

⁶ Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, Хельсинки, 1975 г., «Экономические и социальные аспекты мигрирующей рабочей силы».

 $^{^7}$ Итоговый документ Венской встречи — Третья Встреча в рамках дальнейших шагов, 1989 г., п. (20), и раздел о «Контактах между людьми», п. (1) в Итоговом документе Мадридской встречи — Вторая встреча в рамках дальнейших шагов, 1983 г.

⁸ СБСЕ/ОБСЕ, Документ Копенгагенского совещания, 1990 г., п. 9.5.

⁹ Итоговый документ четвертой дополнительной встречи Совета СБСЕ в Хельсинки,1992 г., п. 40

¹⁰ Одиннадцатая встреча Совета министров 1 и 2 декабря 2003 г., МС.DOC/1/03, Раздел III, п. 13 (1).

 $^{^{11}}$ Тринадцатая встреча Совета министров 5 и 6 декабря 2005 г., МС13EW66, Глава 1, п. 2.1.

18. Основные принципы, касающиеся защиты мигрантов и оказания им помощи во время кризиса, также изложены в рамках других обязательств, в частности, они подчеркнуты и четко сформулированы Международной организацией по миграции (MOM), членом которой является Кыргызстан, ¹² следующим образом:

Государства несут основную ответственность за обеспечение зашиты и помощи пострадавшим от кризиса лицам, проживающим на их территории, в соответствии с международным гуманитарным правом и правом в области прав человека. ... Посему обязанность обеспечить защиту и помощь мигрантам, оказавшимся в кризисной ситуации, лежит на государстве назначения, государстве транзита, в которое может переместиться мигрант, и на государстве происхождения, которое несет ответственность за своих граждан, даже если они находятся за рубежом. 13

- 1.1. Международно-правовые обязательства перед мигрантами иностранными гражданами, частности чрезвычайных В ситуациях/кризисах, вызванных пандемией COVID-19
- 19. Хотя государства сохраняют за собой суверенное право управлять своими границами и разрабатывать правила контроля въезда и проживания неграждан, последние, как правило, пользуются той же защитой прав человека, что и граждане страны (за некоторыми ограниченными исключениями, такими как право голосовать на всеобщих выборах), без какой-либо дискриминации. Ограничения этих прав должны быть предписаны законом, преследовать законную цель и соответствовать принципу соразмерности. В чрезвычайных ситуациях некоторые договоры о правах человека допускают отступления от некоторых прав в строго определенных условиях. Недопустимо отступление или ограничение определенных абсолютных прав, например, таких как право не подвергаться пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению.
- 20. Суверенное право государств управлять своими границами включает принятие защитных мер пограничного контроля во время чрезвычайных ситуаций. Однако даже при осуществлении пограничного контроля в чрезвычайной ситуации государства обязаны защищать права человека всех лиц, находящихся под их юрисдикцией. Меры должны быть соразмерными и не должны препятствовать людям в поиске защиты от преследований или жестокого обращения. 14
- 21. В своем недавнем докладе БДИПЧ ОБСЕ проанализировало меры реагирования на COVID-19. государствами-участниками пандемию принятые Обязательства ОБСЕ предусматривают отступления от обязательств соблюдению прав человека во время «чрезвычайного положения», подчеркивая, что оно «оправдывается только самыми исключительными и серьезными обстоятельствами». 16 Два ключевых международных документа по правам

¹² https://www.iom.int/member-states

¹³ Международная организация по миграции, «Защита мигрантов во время кризиса: немедленное реагирование и устойчивые стратегии («Protecting Migrants During Times of Crisis: Immediate Responses and Sustainable Strategies») (Справочный документ к межсессионному семинару по международному диалогу по миграции, 2012 г., далее «Справочный документ MOM»), на сайте https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/idm/workshops/protecting-migrants-during-times-of-crisis-2012/Background_Paper_EN.pdf.

¹⁴ Агентство ЕС по основным правам и Совет Европы, «Основные права беженцев, соискателей убежища и мигрантов на европейских границах» (2020 г.).

¹⁵ БДИПЧ ОБСЕ: «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государства на пандемию COVID-19», документ доступен на сайте: https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/457567_0.pdf ¹⁶ См. документ, приведенный в сноске 8 (Копенгагенский документ), п. 25; и Московский документ (1991 г.), п. 28.1.

человека, применимых в большинстве государств-участников, а именно статья 4 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) и статья 15 Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ), содержат положения об отступлении от указанных обязательств. Другие ключевые международные конвенции по правам человека, включая Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), Конвенцию ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Конвенцию ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), Конвенцию ООН о правах ребенка (КПР), Конвенцию ООН о правах инвалидов (КПИ) и Конвенцию ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП ООН), не содержат оговорок о прямых отступлениях от обязательств и применяются в чрезвычайных ситуациях.

- 22. Несмотря на некоторые различия в толковании и применении Комитетом ООН по правам человека (КПЧ ООН) и Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ), положения об отступлении от обязательств, как правило, требуют от государств соблюдения следующих общих условий с целью обеспечения законности таких отступлений, как это также изложено в Копенгагенском (1990 г.) и Московском (1991 г.) документах:¹⁷
 - •Наличие чрезвычайных обстоятельств, представляющих существенную, реальную и текущую или неизбежную угрозу жизни нации; 18
 - Временный характер чрезвычайной ситуации и отступления от обязательств;
 - Определенные процедурные требования, которым должно следовать государство в отношении объявления и публичного обнародования информации о введении чрезвычайного положения в соответствии с положениями закона, а также информирования БДИПЧ и официального уведомления ООН и Совета Европы;
 - Четкость и доступность ограничительных мер;
 - Наличие механизмов защиты и надзора, в том числе для обеспечения постоянного пересмотра необходимости сохранения чрезвычайного положения и любых мер, принимаемых в соответствии с ним;¹⁹
 - Строгая необходимость и соразмерность временного, географического и материального масштаба отступления от прав и ограничительных мер с учетом

17

¹⁷ См. там же (Копенгагенский документ), п. 25; и там же (Московский документ), п. 28.

¹⁸ Пункт 1 статьи 4 МПГПП и пункт 1 статьи 15 ЕКПЧ относятся к чрезвычайному положению, когда «жизнь нации находится под угрозой». Хотя это понятие было определено Европейским судом по правам человека как «исключительная кризисная или чрезвычайная ситуация, которая затрагивает все население и представляет собой угрозу для организованной жизни общества, из которого состоит государство» (см., напр., Европейский суд по правам человека, «Лоулесс (Lawless) против Ирландии» (№ 3) (жалоба № 332/57, постановление от 1 июля 1961 г.), п. 28), оно остается довольно расплывчатым, и Европейский суд по правам человека, как правило, оставляет широкую свободу усмотрения соответствующим странам (см., напр., «Аксой (Aksoy) против Турции» (жалоба №21987/93, постановление от 18 декабря 1996 г.), п. 68). Комитет по правам человека ООН не дает четкого определения этого понятия и отмечает, что «не все беспорядки или бедствия можно квалифицировать как чрезвычайное положение, при котором жизнь нации находится под угрозой», подчеркивая, что «в иных ситуациях, помимо вооруженного конфликта, государствам следует тщательно рассмотреть основания и причины, по которым подобная мера является в данных обстоятельствах необходимой и законной» (см., КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29 по статье 4 МПГПП, п. 3).

¹⁹ Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Резолюция 2209 (2018) «Чрезвычайное положение: вопросы пропорциональности в связи с отступлениями от соблюдения обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека», п. 19.4.

требований сложившейся ситуации, при этом исключая отступление от определенных абсолютных прав:²⁰

- Эти меры не должны противоречить другим обязательствам, вытекающим из международного права, включая международное гуманитарное право и международное беженское право; и
- Недискриминационный характер ограничительных мер в законодательстве и на практике. В обязательствах ОБСЕ прямо говорится о недопустимости отступления от «прав, от которых не может быть отступлений» согласно соответствующим международным инструментам. 21
- 23. Комитет ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и их семей и Специальный докладчик ООН по правам человека мигрантов далее отмечают:

«[к]райне важно, чтобы чрезвычайные меры, принятые государством в ответ на пандемию COVID-19, были необходимы для достижения законных целей общественного здравоохранения; такие меры должны включать соразмерное применение наименее радикальных средств; должны быть недискриминационным, чтобы не нанести ущерб интересам особо уязвимых групп, включая меньшинства или отдельных лии».²²

1.2. Общие принципы

1.2.1 Обязательство уважать и обеспечивать права всех лии на территории страны

24. Принцип недискриминации является основополагающим принципом: согласно многочисленным общим договорам о правах человека, государства обязаны гарантировать изложенные в них права и обеспечивать зашиту от дискриминации.²³ Это означает, что государства не должны осуществлять дискриминацию на основании какого-либо из запрещенных оснований, а также обязаны бороться с дискриминацией со стороны частных лиц. Существует широкий дискриминации; например, запрещенных оснований ДЛЯ статья 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) запрещает дискриминацию на основании «расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Гражданская недавно стала потенциальным основанием принадлежность также дискриминации, а это означает, что любое различие в обращении, основанное на гражданстве, должно быть обосновано вескими причинами и быть строго необходимым для достижения поставленных целей. ²⁴ В соответствии со статьей 7 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (МКПТМ) государства-участники обязуются уважать и обеспечивать права

²³ Хотя только МПГПП и МКПТМ содержат общую оговорку о недискриминации, на которую можно ссылаться независимо от любых других основных гарантий в соответствии с Конвенцией.

 $^{^{20}}$ См. БДИПЧ ОБСЕ: «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государства на пандемию COVID-19», 2020 г., стр. 22, документ доступен на сайте:

https://www.osce.org/files/f/documents/e/c/457567_0.pdf
21 См. документ, приведенный в сноске 8 (Копенгагенский документ), п. 25; и документ, приведенный в сноске 16 (Московский документ), п. 28.6. 22 См. документ, приведенный в сноске 3, п. 1.

²⁴ Относительно дискриминации, основанной на гражданской принадлежности, см. Olivier De Schutter, «Links between migration and discrimination: A legal analysis of the situation in EU Member States» (Европейская комиссия, 2016 г.).

всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, предусмотренные Конвенцией, «без какого бы то ни было различия как то в отношении пола, расы, цвета кожи, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального, социального происхождения, этнического или гражданства, экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку».

- 25. Следует отметить, что обязательства в отношении социальных, экономических и культурных прав, содержащиеся в Международном пакте об экономических, социальных культурных правах (МПЭСКП), подлежат постепенной (статья 2 **(1)**). (прогрессивной) реализации Содержание требования прогрессивном обязательстве является предметом обсуждения, однако государства обеспечивать минимально необходимый уровень социальных и культурных прав. 25 Более того, хотя права должны предоставляться без какой-либо дискриминации (статья 2 (2)), статья 2 (3) гласит, что «развивающиеся страны могут с надлежащим учетом прав и свобод человека и своего народного хозяйства определять, в какой мере они будут гарантировать признаваемые в настоящем Пакте экономические права лицам, не являющимся их гражданами». Однако это также регулируется основной доктриной минимальных прав, упомянутой выше. В статье 4 отмечается, что в отношении пользования правами, обговоренными в этом Пакте, государство может устанавливать «только такие ограничения..., которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе».
- 26. См. также раздел 1.1 выше об отступлениях и раздел 1.2.5 ниже о невысылке.

1.2.2 Общие правовые обязательства в отношении мигрантов и неграждан

- 27. Как отмечалось выше, основные договорные обязательства государства в области прав человека обычно распространяются и на неграждан, находящихся на его территории, с некоторыми исключениями, имеющие лигитимные цели и в соответсвии с принципом пропорциональности. Кроме того, во время кризисов необходимо соблюдать принципы защиты конкретных категорий людей, в первую вооруженного беженцев. В случае конфликта международное гуманитарное право также применяется и к мигрантам: наиболее актуальные положения включают принцип разграничения гражданских лиц и лиц, принимающих участие в боевых действиях, обеспечение права мигрантов покидать страну, находящуюся в состоянии конфликта, запрещение принудительных перемещений и обеспечение механизмов выезда. 26
- 28. Особый интерес с точки зрения международной миграции и чрезвычайных ситуаций представляет право лица покидать страну, защищенное статьей 12 (4) МПГПП; и право вернуться в страну, гражданином которой является это лицо (статья 12 (3) МПГПП).²⁷ В условиях кризиса, связанного с пандемией COVID-19, Комитет ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (КПТМ) и Специальный докладчик ООН по правам человека мигрантов отмечают обязанность государств гарантировать право всех мигрантов и их семей вернуться в

11

 $^{^{25}}$ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 3 «Природа обязательств государств-участников» (Е/1991/23, 14 декабря 1990 г.).

²⁶ Женевские конвенции 1949 года и протоколы к ним 1977 года, в частности статьи 35-46 Четвертой Женевской конвенции и Протокол I, часть IV. См. документ, приведенный в сноске 13, стр. 4. 27 См. также статью 8 МКЗПТМ.

- страну своего гражданства, и напоминают, что это обязательство должно быть обеспечено с соблюдением международных стандартов здравоохранения и руководящих принципов, изданных национальными органами здравоохранения, и что оно охватывает (в соответствии со стандартами каждого государства) меры защиты, доступа к информации и помощи.²⁸
- 29. В более широком смысле, «Руководство по борьбе с COVID-19 и правам человека мигрантов» Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) определяет ключевые темы и вопросы прав человека, имеющие отношение к мигрантам, включая: доступ к медицинским товарам, услугам и объектам; мигранты, проживающие в лагерях или в небезопасных условиях; право на достойную работу и социальную защиту; доступ к образованию; вопросы, связанные с задержанием иммигрантов; управление границами; и ксенофобия. Наконец, следует признать, что вопрос безопасности во время кризисов еще более остро стоит для тех, кто уже сталкивается с крайними формами нарушения прав человека, например, для жертв торговли людьми и эксплуатируемых трудящихсямигрантов.

1.2.3 Трудящиеся-мигранты

- 30. В отношении конкретной категории трудящихся-мигрантов особо важны обязательства Кыргызстана в рамках Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (МКПТМ), участником которой он является.³¹
- 31. МКПТМ применяется «ко всем трудящимся-мигрантам и членам их семей без какого бы то ни было различия, как-то: по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального. или социального происхождения, гражданства, этнического экономического, имущественного, семейного и сословного положения или по любому другому признаку» (статья 1). В МКПТМ термин «трудящийся-мигрант» имеет широкое значение и относится к лицу, которое должно заняться, занимается или занималось оплачиваемой деятельностью в государстве, гражданином которого оно не является. МКПТМ - это «всеобъемлющий документ, охватывающий весь миграционный процесс, начиная с периода до выезда в страну происхождения, включая перемещение через страны транзита, до въезда и проживания в стране назначения и возвращения в страну происхождения». 32 В Части V МКПТМ (статьи 57-63) рассматриваются конкретные права трудящихся-мигрантов, применимые к конкретным категориям трудящихся-мигрантов, таких как приграничные трудящиеся, сезонные трудящиеся и трудящиеся, работающие не по найму. Зарегистрированным трудящимся обычно предоставляется право на равное с гражданами государства работы по найму обращение, а также на усиленную защиту от высылки (статья 56).

 29 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), «Руководство по борьбе с COVID-19 и правам человека мигрантов» (7 апреля 2020 г.). 30 См., напр., «Заявление Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми о

 $^{^{28}}$ См. документ, приведенный в сноске 3, п. 13.

³⁰ См., напр., «Заявление Специального представителя и координатора ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми с противодействии торговле людьми в период кризиса» (3 апреля 2020 г.).

³¹ Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, принятая Генеральной Ассамблеей ООН резолюцией 45/158 от 18 декабря 1990 г., Кыргызстан ратифицировал Конвенцию в 2003 г.: https://indicators.ohchr.org/

³² Alan Desmond, «Introduction», in Alan Desmond ed. *Shining Light on the UN Migrant Workers' Convention* (Pretoria University Law Press, 2018) at 6. Документ доступен на сайте: https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/1 Global/INT CMW CWP 8641 E.pdf

- 32. МКПТМ представляет собой обширный документ и содержит более 90 статей. Следующие положения МКПТМ могут иметь особое значение в чрезвычайных ситуациях:
 - Государства обязаны информировать трудящихся-мигрантов об их праве на получение защиты и помощи со стороны консульских учреждений государств их происхождения в случаях, когда нарушаются права, признанные в Конвенции и в частности, в случае высылки (статья 23).
 - Запрещаются меры коллективной высылки (статья 22).
 - Все трудящиеся-мигранты (включая незарегистрированных мигрантов) имеют право на получение срочной медицинской помощи (статья 28), на такое же обращение, которое применяется к гражданам государства работы по найму, в вопросах вознаграждения и условий труда (статья 25).
 - Трудящиеся-мигранты и члены их семей пользуются правом свободного передвижения по территории государства работы по найму и свободой выбора местожительства в нем, и эти права подлежат только тем ограничениям, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны национальной безопасности, общественного порядка (ordre public), здоровья или нравственности населения, или прав и свобод других лиц и совместимы с признаваемыми в настоящей Конвенции другими правами (статья 39).
 - Зарегистрированные трудящиеся пользуются равным режимом с гражданами государства в отношении социальных и экономических прав, включая доступ к образованию и профессиональной подготовке, жилью и социальной защите (статья 43).

1.2.4 Трудящиеся-мигранты и рекомендации международных организаций в отношении COVID-19

- 33. Совместное руководство по воздействию пандемии COVID-19 на права человека мигрантов, подготовленное Комитетом ООН по защите прав всех трудящихсямигрантов и членов их семей и Специальным докладчиком ООН по правам человека мигрантов (26 мая 2020 г.),³³ конкретно касается чрезвычайных ситуаций и включает конкретные рекомендации в адрес государств, в том числе:
 - Отразить проблематику трудящихся-мигрантов в национальных планах и политике профилактики и реагирования на COVID-19;
 - Гарантировать мигрантам и членам их семей доступ к социальным услугам;
 - Гарантировать трудовые права трудящихся-мигрантов, особенно работающих в основных секторах, и принять меры по защите их здоровья, например, путем предоставления им средств индивидуальной защиты;
 - Содействовать виртуальным каналам для обеспечения доступа детей мигрантов к образованию независимо от их миграционного статуса или статуса их родителей;
 - Гарантировать права лиц, нуждающихся в международной защите;

³³ См. документ, приведенный в сноске 3 (ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и Специальный докладчик ООН по правам человека мигрантов, Совместная руководящая записка), см. также Инициатива МИСИК, Руководящие положения по защите мигрантов в странах, переживающих конфликт или стихийное бедствие», на сайте: https://micicinitiative.iom.innt/guidelines

- Избегать применения мер контроля или подавления, связанных с миграцией, и принимать меры по обеспечению защиты личных данных и информации;
- Гарантировать всем мигрантам и членам их семей право на возвращение в страну, гражданами которой они являются.
- 34. Со своей стороны, Международная организация труда (МОТ) также подготовила рекомендации в адрес политиков и трехсторонних участников в отношении защиты трудящихся-мигрантов во время пандемии. В них подчеркивается важность двустороннего и субрегионального сотрудничества для обеспечения защиты, безопасного возвращения и эффективной реинтеграции трудящихся-мигрантов и членов их семей на рынок труда.³⁴

1.2.5 Беженцы, лица, ищущие убежища, и принцип невысылки

35. Кыргызстан является государством-участником Конвенции 1951 года о статусе беженцев и Протокола 1967 года. В статье 1 Конвенции дается определение термина «беженец» для целей Конвенции, а большая часть текста Конвенции посвящена изложению содержания статуса беженца, включая права, касающиеся правового статуса, занятости, благосостояния и административного статуса. Ключевые положения, касающиеся защиты от принудительного возвращения (невысылки), предусмотрены в статье 33:

Договаривающиеся государства не будут никоим образом высылать или возвращать беженцев на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

36. В международном праве в области прав человека также предусмотрены более широкие обязательства в отношении защиты от принудительного возвращения, которые в первую очередь связаны с правом не подвергаться пыткам, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению и наказанию. ³⁶ Право на невысылку гарантирует, что никто не может быть возвращен в страну, где он может подвергнуться пыткам, жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению или наказанию и опасности причинения иного невозместимого вреда. Комитет ООН по правам человека однозначно подчеркивает обязанность государств «не экстрадировать, не депортировать, не высылать и не выдворять каким-либо иным образом лицо со своей территории, когда имеются серьезные основания полагать, что существует реальная опасность причинения невозместимого вреда, такого, как предусмотренный в статьях 6 и 7 Пакта, будь то в страну, в которую планируется выдворить данное лицо, или в любую страну, в которую данное лицо может быть выслано впоследствии». ³⁷

³⁵ Кыргызстан присоединился к Конвенции и Протоколу 8 октября 1996 г.: https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html

 $^{^{34}}$ Аналитическая записка МОТ, «Защита трудовых мигрантов во время пандемии COVID-19: рекомендации в адрес политиков и трехсторонних участников» (30 апреля 2020 г.).

³⁶ См. документ, приведенный в сноске 18 (МПГПП), ст.7, Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, ст. 3 и Всеобщая декларация прав человека, ст. 14.

³⁷ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 31, п. 12, см. также Комитет ООН по правам ребенка, Замечание общего порядка № 6 («Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения»), UN Doc. CRC/GC/2005/16, п.п. 27–28. См. также Европейский суд по правам человека, «Серинг (Soering) против Соединенного Королевства» (жалоба № 14038/88, постановление от 7 июля 1989 г.), п. 91; «Круз Варас (Cruz Varas) и другие против Швеции» (жалоба № 15576/89, постановление от 20 марта 1991 г.), п.п. 69–70; «Чахал (Chahal) против Соединенного Королевства (жалоба № 22414/93) 15 ноября 1996 г., п. 74.

- 37. Статья 1 Конвенции о статусе беженцев допускает лишение лица статуса беженца в определенных ситуациях, связанных с индивидуальными обстоятельствами конкретного лица, а не с ситуацией в принимающем государстве. Статья 33 (2) предусматривает ограниченное исключение из требования о защите от принудительного возвращения в рамках Конвенции 1951 года в отношении «беженцев, рассматриваемых в силу уважительных причин как угроза безопасности страны, в которой они находятся, или осужденных вошедшим в силу приговором в совершении особенно тяжкого преступления и представляющих общественную угрозу для страны». Однако это исключение не применимо к более широкому запрету на невысылку, содержащемуся в международном праве в области прав человека. В частности, как отмечалось выше, запрещается принудительное возвращение лица, «когда имеются серьезные основания полагать, что существует причинения невозместимого реальная опасность вреда, предусмотренный в статьях 6 и 7 Пакта, будь то в страну, в которую планируется выдворить данное лицо, или в любую страну, в которую данное лицо может быть выслано впоследствии».
- 38. УВКБ ООН изложило свою позицию в отношении принципа недопустимости принудительного возвращения следующим образом:
 - «Признавая, что государства могут в чрезвычайных обстоятельствах временно отступать от некоторых прав человека, УВКБ ООН напоминает, что защита от принудительного выдворения является неотъемлемым правом, составляющим краеугольный камень международной защиты беженцев. Таким образом, запрет на принудительное возвращение включает в себя недопущение и выдачу отказа на границах, что может подвергнуть беженцев или лиц, ищущих убежища, риску преследований, пыток или бесчеловечного обращения или наказания. В тех странах, где срок действия чрезвычайного положения истек, миссии выступают за сокращение или отмену далеко идущих ограничений, поскольку причины их введения перестали быть актуальными».³⁸
- Глобальный договор по беженцам³⁹ (не имеющий обязательной силы) 39. подчеркивает важность соблюдения гражданского и гуманитарного характера международной защиты и применимого международного права как в чрезвычайных, так и в затяжных ситуациях с беженцами, а также признает законные опасения принимающих государств в отношении безопасности в этих обстоятельствах. 40 Одним из признанных договором аспектов качественной системы предоставления убежища является «адаптивность». ⁴¹ В договоре далее отмечается, что заинтересованное государство может обеспечить поддержку через Группу поддержки потенциала предоставления убежища, чтобы помочь национальным властям в укреплении различных аспектов систем предоставления убежища.42

 $^{^{38}}$ УВКБ ООН, Доклад о мерах реагирования на COVID-19 (март – сентябрь 2020 г.) (далее, Доклад УВКБ ООН о ходе выполнения мероприятий по реагированию на пандемию COVID-19), стр.19.

YBKF OOH: https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2019-12/Global%20compact%20on%20refugees%20EN.pdf
⁴⁰ Там же, п. 56.

⁴¹ Там же, п. 62.

⁴² Там же.

1.3. Обзор международно-правовых обязательств перед гражданами, находящимися за рубежом, и членами их семей

- 40. Как отмечалось ранее, государства несут ограниченные юридические обязательства перед лицами, не подпадающими под их юрисдикцию. Тем не менее, в чрезвычайных ситуациях лица, оказавшиеся в безвыходном или уязвимом положении за границей, часто обращаются к государству, гражданами которого являются, с просьбой разрешить возникшие у них проблемы. В условиях нынешней пандемии это включает «экстратерриториальные требования безопасности и общественного здравоохранения». 43 В основном документе инициативы «Мигранты в странах, испытывающих кризис» (Инициатива МИСИК)⁴⁴ говорится, что организация безопасной эвакуации мигрантов для их возвращения домой «часто является наиболее эффективным методом защиты мигрантов, оказавшихся в кризисной ситуации». ⁴⁵ В этом контексте одним из важнейших правовых вопросов является право на возвращение в страну, гражданином которой является человек. К другим важным вопросам относятся:
 - Предоставление консульской помощи и защиты;
 - Доступ к медицинскому обслуживанию и социальной защите для вернувшихся граждан;
 - Защита вернувшихся граждан от враждебности и ненавистнических высказываний; и
 - Защита единства семьи.
- 41. В данном разделе эти вопросы рассматриваются в применении к различным перечисленным ниже категориям лиц. Как указано в предыдущем разделе, граждане, находящиеся за границей, также имеют право на защиту как неграждане в соответствии с обязательствами страны, в которой они находятся, вплоть до их отъезда.

1.3.1 Граждане Кыргызстана и члены их семей, включая трудящихся мигрантов, проживающие за пределами Кыргызстана

42. Как упоминалось выше, право на возвращение в собственное государство является фундаментальным правом, важность которого была доказана во чрезвычайной ситуации, связанной с COVID-19. В статье 13 (2) Всеобщей декларации прав человека говорится: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну». В соответствии со статьей 12 (4) МПГПП, «никто не может быть произвольно лишен права на въезд в свою собственную страну», хотя это право может быть нарушено в условиях чрезвычайного положения при условии соблюдения требований, изложенных в статье 4 (1). Кроме того, любые ограничения права на въезд в собственную страну, например, такие как закрытие границы, которое может временно затронуть даже граждан государства; суровые карантинные меры; или требования к прохождению медицинского осмотра по прибытии - должны быть необходимыми, разумными и соразмерными.

45 MOM, «Концепция функционирования в условиях миграционного кризиса» (2012 г.), стр.3, в п. 8.

⁴³ Fréderic Mégret, «Homeward Bound? Global Mobility and the Role of the State of Nationality During the Pandemic» American Journal of International Law Unbound, Symposium on COVID-19, Global Mobility and International Law

⁴ См. документ, приведенный в сноске 3 (Инициатива МИСИК).

- 43. Помимо вопроса об ограничении въезда для собственных граждан, возникает вопрос, несут ли государства более широкие обязательства по оказанию помощи или содействию возвращению своих граждан. Однако способность государства, гражданином которого является лицо, предложить ему возможность репатриации, зависит от статуса двусторонних отношений с соответствующей страной.
- 44. Таким образом, ограничения на въезд для собственных граждан государства должны быть необходимыми, разумными и соразмерными. В более широком смысле, в чрезвычайной ситуации государства не всегда юридически обязаны оказывать позитивную помощь или способствовать возвращению граждан, находящихся за границей, хотя иногда они поступают таким образом на практике, особенно в тех случаях, когда речь идет об основных правах человека.

1.3.2 Консульская помощь и защита

- 45. В соответствии с Венской конвенцией о консульских сношениях 1963 года, государства согласились на открытие консульских учреждений других государств на своей территории. Такие консульские учреждения обычно являются консульствами или посольствами, которые представляют интересы государства и граждан в стране пребывания. Консульская поддержка обычно включает оказание гражданам таких услуг как регистрация, выдача и продление проездных документов, легализация документов, финансирование срочных переводов, регистрация рождений и смертей, репатриация и другие услуги. Консульские функции «в первую очередь заключаются в оказании помощи своим гражданам в чрезвычайных ситуациях, таких как конфликты, стихийные бедствия, или во время санитарных кризисов, коим является нынешняя пандемия COVID-19». 46
- 46. Статья 23 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся мигрантов и членов их семей предусматривает право трудящихся-мигрантов и членов их семей «на получение защиты и помощи со стороны консульских или дипломатических учреждений государств своего происхождения или государства, представляющего интересы этого государства, когда нарушаются права, признанные в настоящей Конвенции. В частности, в случае высылки соответствующее лицо безотлагательно информируется об этом праве, и власти высылающего государства содействуют осуществлению этого права».

1.3.3 Возвращающиеся граждане Кыргызской Республики

47. Вернувшимся кыргызским гражданам должны быть обеспечены, как минимум, первичная медицинская помощь, социальная защита и основные социально-экономические права в соответствии с международными обязательствами в области прав человека, перечисленными выше и приведенными в Приложении 1. Например, статья 11 МПЭСКП предусматривает, что государства «признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи», а статья 12 признает право каждого человека «на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья». Таким образом, н а каждом государстве-участнике лежит минимальное основное обязательство обеспечить осуществление каждого из прав, предусмотренных пактом, хотя бы на минимальном уровне, включая право на

 $^{^{46}}$ «Краткий аналитический обзор COVID-19 #4: Консульская и иная помощь, оказанная оказавшимся в затруднительном положении мигрантам и путешественникам», (2020 г.) стр. 1.

основные продукты питания, элементарную первичную медицинскую помощь, элементарный кров и жилье. 47

48. Вернувшимся мигрантам, а также сообществам мигрантов в Кыргызстане может также потребоваться защита от враждебного отношения и разжигающих ненависть высказываний, в зависимости от обстоятельств. В статье 20 (2) МПГПП четко говорится: «Всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом». Правительствам следует избегать возложения вины на какую-либо конкретную этническую группу или группу мигрантов в чрезвычайных ситуациях и стремиться к защите от разжигающих ненависть высказываний как в общественной, так и в частной сферах.

1.3.4 Члены семей кыргызских граждан, проживающих за границей, которые проживают в Кыргызстане

49. Что касается конкретных обязательств перед семьями мигрантов, государства обязаны уважать право на воссоединение кыргызских семей, разделенных по причине проживания некоторых из их членов за границей, а также право на воссоединение проживающих в Кыргызстане семей граждан, члены которых являются гражданами других государств. Согласно статье 23 МПГПП, семья «является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства», поэтому государство должно способствовать воссоединению семей, состоящих из местных граждан и граждан других государств. Во время пандемии некоторые государства отменили ограничения на въезд для членов семей иностранных граждан, желающих въехать в страну для воссоединения со своей семьей.

2. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ ОБЗОР СУЩЕСТВУЮЩИХ В РЕГИОНЕ ОБСЕ ПРОЦЕДУР ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ МИГРАНТАМ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

50. Как отмечалось в Части 1 настоящей записки, мигранты, особенно временные трудовые мигранты, нелегальные мигранты и другие лица, находящиеся в нестабильной правовой и экономической ситуации, зачастую несоразмерно сильнее страдают в чрезвычайных ситуациях. В упомянутой ранее Инициативе МИСИК 2017 года отмечалось:

«Как показывает ряд прошлых событий, мигранты сталкиваются с определенными препятствиями при доступе к информации, помощи и ресурсам в чрезвычайных ситуациях (включая ограниченное владение местным языком, дискриминацию и отсутствие знания местных условий и социальных связей, отсутствие доверия к властям принимающей страны)». 48

51. В этой части записки представлен неисчерпывающий обзор сравнительной практики государств, в основном в регионе ОБСЕ, в отношении оказания помощи мигрантам в чрезвычайных ситуациях. Тематически эта часть включает в себя подразделы, связанные с управлением границами; легальный миграционный

.

 $^{^{47}}$ См. документ, приведенный в сноске 25, п. 10.

⁴⁸ «Migrants in Countries in Crisis Template SOPs for Assisting Migrants in Emergencies» («Типовые СОПы по оказанию помощи мигрантам в чрезвычайных ситуациях в странах, испытывающих кризис») (МОМ, 2017), стр. 1.

режим; доступ к государственным услугам и социальной защите; конкретные вопросы, касающиеся беженцев и лиц, ищущих убежища; и, наконец, подход государств к возвращению граждан. В каждом тематическом подразделе приводится несколько примеров передового опыта, в том числе из государств за пределами региона ОБСЕ. Этот передовой опыт отражает практику реагирования на чрезвычайные ситуации, а не готовность к ним. Цель настоящей записки заключается в описании практики государств, а не в ее углубленном критическом анализе.

2.1. Основа сравнительного анализа

- 52. Комитет ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и Специальный докладчик ООН по вопросу о правах человека мигрантов приветствовали ряд мер, принятых государствами для защиты мигрантов и их семей в условиях пандемии COVID-19. В ответ на проблемы, связанные с COVID-19, был разработан большой объем информации и сравнительных материалов. В данной части аналитической записки эта информация широко используется для обсуждения государственной практики. Данные по сравнительной практике в основном взяты из следующих источников:
 - а. Аналитические записки, краткие обзоры проблем и региональные отчеты Международной организации по миграции (MOM) в связи с пандемией COVID-19:
 - б. Бюллетени и информационные записки Европейской миграционной сети (ЕМС), содержащие обширную информацию о практике стран-членов ЕС;
 - в. Брифинги УВКБ ООН и информация о COVID-19 по странам;
 - г. Практики стран, информация о которых доступна на сайте Инициативы МИСИК.

2.1.1 Модели стандартных операционных процедур (СОП) и протоколы

- 53. Прежде чем перейти к тематическому обсуждению сравнительной практики, следует отметить, что международные организации предоставили ряд соответствующих типовых стандартных операционных процедур (СОП) и протоколов, наиболее значительными из которых являются типовые стандартные операционные процедуры «Оказание помощи мигрантам в чрезвычайных ситуациях», разработанные инициативой «Мигранты в странах, переживающих кризис» (МИСИК). 50
- 54. Эта типовая операционная процедура была разработана в рамках инициативы МИСИК для поддержания комплекса усилий, которые могут предпринять организации с целью решить проблемы с предоставлением защиты мигрантам, оказавшимся в чрезвычайной ситуации. Эту типовую процедуру можно использовать в качестве шаблона для разработки СОП, которые будут четко определять обязанности государственных и негосударственных субъектов в плане реагирования на чрезвычайные ситуации, а также шаги, которые они должны

⁴⁹ Комитет ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей и документ, приведенный в сноске 3 стр. 1

19

^{3,} стр. 1. ⁵⁰ См. также, напр., «COVID-19 Response Standard Operating Procedure for Returning Migrants» («Стандартные операционные процедуры в отношении возвращающихся мигрантов в рамках мер реагирования на COVID-19») (МОМ и Эфиопия, май 2020 г.); и IOM Issue Brief, «Mobility Crisis and Response in the Time of COVID-19: the Republic of Korea's Response» (МОМ, краткий обзор проблем, «Кризис мобильности и ответные меры во время пандемии COVID-19: Республика Корея») (май 2020 г.).

предпринять для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, затрагивающих как население страны, так и мигрантов. Эту процедуру МИСИК также можно использовать для определения порядка и вариантов сотрудничества между различными заинтересованными сторонами. Типовая СОП, разработанная инициативой МИСИК, является комплексным документом и содержит конкретные рекомендации в адрес правительств. В ней подчеркивается необходимость тщательного определения цели и объема СОП: К каким чрезвычайным ситуациям будет применяться СОП? Какие группы мигрантов она охватывает? Каких мер по управлению чрезвычайными ситуациями касается СОП? В типовом документе также перечисляются следующие разделы, которые рекомендуется включать в СОП, и приводится подробная информация о том, что включать в каждый раздел:

- Учет мигрантов в оценке рисков, потребностей и воздействия
- Составление перечня заинтересованных сторон
- Создание систем координации и переадресации между участниками
- Учет мигрантов в системах раннего предупреждения и экстренной связи
- Учет мигрантов в планах действий в чрезвычайных ситуациях
- Защита прав мигрантов во время и после чрезвычайных ситуаций
- Предоставление грамотной экстренной помощи с учетом культуры мигрантов
- Продление срока действия документов мигрантов
- Содействие добровольному выезду мигрантов из страны
- Общение с членами семьи мигрантов и наблюдение за ними
- Подключение мигрантов к осуществлению соответствующих действий

Вебсайт инициативы МИСИК также содержит сборник государственной практики, касающейся положения мигрантов в чрезвычайных ситуациях.

55. По вопросу о возвратной миграции представительство МОМ в Казахстане разработало и выпустило учебное пособие «Возвратная миграция: международные подходы и региональные особенности Центральной Азии» (в настоящее время доступное только на русском языке). В учебном пособии рассматривается тема возвратной миграции и приводятся примеры успешного использования потенциала возвращающихся мигрантов в странах Центральной Азии и других странах, а также проблемы, с которыми сталкиваются возвращающиеся мигранты в своих странах. Целью учебного пособия является развитие знаний, навыков и потенциала государственных и муниципальных служащих, работающих в сфере миграции и развития, для защиты прав, свобод и законных интересов мигрантов.

2.2. Пограничный контроль и иммиграционный допуск

- 56. Пандемия COVID-19 выявила влияние чрезвычайных ситуаций (в частности, связанных со здоровьем) на процедуры пограничного контроля, поскольку многие страны закрыли свои границы для всех неграждан. В апреле 2020 года 167 государств полностью или частично закрыли границы, причем 90 государств не делали никаких исключений для лиц, обратившихся за международной защитой. К сентябрю 2020 года число этих государств составило 156 и 75, соответственно. 51
- 57. Поскольку во второй половине 2020 года границы постепенно открывались, государства применяли самые разные методы с целью гарантировать, что въезд лиц из других государств не будет способствовать распространению вируса. Меры,

.

⁵¹ См. документ, приведенный в сноске 42, стр.19.

принятые государствами, включают визовые требования, связанные со здоровьем, проверку температуры на границе и карантинные ограничения. Некоторые государства в настоящее время обсуждают идею так называемого «паспорта, удостоверяющего наличие иммунитета», который позволил бы увеличить количество поездок за границу. ⁵² В ответ на вспышку COVID-19 МОМ разработала полезные Стандартные операционные процедуры для пограничников, работающих на первой линии пограничного контроля. ⁵³

58. Как показано в приведенной ниже таблице, наряду с ограничениями на пересечение границы, большинство государств значительно ограничили выдачу въездных виз, но при этом многие из них делали различные исключения из этого правила по ряду материально-технических, гуманитарных и экономических причин. Например, государства облегчили въезд членам семей лиц, проживающих в стране, но не являющихся ее гражданами, разрешили временный транзитный въезд на свою территорию, а также предоставили льготы для сезонных рабочих и медицинских работников. Некоторые страны вводили особые исключения по гуманитарным основаниям, чтобы лица, ищущие защиты, могли въехать на их территорию.

Сравнительная таблица практики разных стран в отношении управления границами и иммиграционного допуска⁵⁴

Практика	Примеры
Исключения из ограничений на выдачу въездных виз по логистическим, гуманитарным и экономическим причинам	 Исключения для людей, перемещающихся транзитом – коридор для перемещения в Венгрии Исключения для членов семей граждан и резидентов, не являющихся гражданами страны – Люксембург Исключения по гуманитарным причинам – Литва разрешает въезд лиц из Беларуси Исключения для сезонных рабочих – Польша, Финляндия, Великобритания. Исключения для медицинских работников – Канада
Альтернативные меры защиты, принятые для упрощения процесса открытия границ (например, в случае пандемии, проверки здоровья, карантинные	 Визовые требования, связанные со здоровьем – многие государства Проверки здоровья на границе – многие государства Распространение информационных листовок на разных языках на границе – Беларусь, Северная Македония. Подробная СОП в отношении пограничного

⁵² Cм. IOM Policy Paper, «Cross-Border Mobility Amid and After COVID-19» (Политический документ МОМ, «Трансграничная мобильность во время и после COVID-19») (МОМ, июнь 2020 г.).

⁵³ MOM, «Standard Operating Procedures for Front-line Border Officials at the Points of Entry in Response to COVID-19 Outbreak» («Стандартные операционные процедуры для пограничников, работающих на первой линии пограничного контроля, в связи со вспышкой COVID-19») (30 апреля 2020 г.).

⁵⁴ Основные источники: Европейская миграционная сеть (EMC), Бюллетень № 30 (май 2020 г.) (включая Специальное приложение); Бюллетень ЕМС № 31 (сентябрь 2020 г.) (включая Специальное приложение); IOM Issue Brief, «Mobility Crisis and Response in the Time of COVID-19: the Republic of Korea's Response» (МОМ, краткий обзор проблем «Кризис мобильности и ответные меры во время пандемии COVID-19: Республика Корея») (май 2020 г.); IOM Policy Paper, «Cross-Border Mobility Amid and After COVID-19» (Политический документ МОМ, «Трансграничная мобильность во время и после COVID-19») (МОМ, июнь 2020 г.); ЕМС и ОЭСР, «Inform No. 3: Мапаging Migration in Essential Sectors» («Информационный бюллетень № 3: Управление миграцией в основных секторах») (2020 г.); Доклады МОМ о ситуации с COVID-19 в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе и Центральной Азии.

меры)	контроля - Республика Корея.
Коридоры и субрегиональные «пространства» для перемещения с целью облегчения мобильности во время кризиса	 Коридор для перемещения – Венгрия Пространство для перемещения – государства Балтии

2.3. Вопросы, касающиеся легального миграционного режима

59. Государства также приняли широкий спектр мер, необходимых для адаптации систем легальной миграции к закрытию границ, задержкам в работе органов государственного управления и сокращению объемов воздушного и наземного транспорта во время пандемии. Как отметила МОТ, решение проблемы воздействия на трудящихся-мигрантов в чрезвычайных ситуациях является особой задачей, которую в такой ситуации необходимо решать иммиграционным системам, поскольку «увольнения трудящихся-мигрантов часто приводят не только к потере доходов, но и к истечению срока действия визы или разрешений на работу, что переводит мигрантов в статус лиц без документов или нелегальных мигрантов». ⁵⁵ Широко признано, что нелегальные мигранты и лица с краткосрочным или сомнительным иммиграционным статусом страдают от эксплуатации и бедности, особенно в чрезвычайных ситуациях. ⁵⁶ Государства приняли различные меры для предотвращения перехода мигрантов в статус нелегальных в результате ограничения административных процедур и перемещений через границу вследствие пандемии (см. таблицу ниже).

Сравнительная таблица практики разных стран в отношении легальных миграционных режимов⁵⁷

Практика	Примеры
Автоматическое продление виз и вида на жительство	 Автоматическое продление виз во избежание незаконного пребывания – Греция, Ирландия и многие другие страны Продление сезонных рабочих виз дольше обычно допустимого срока – Бельгия, США, Эстония
Упрощение требований к легальной	• Россия

⁵⁵ См. документ, приведенный в сноске 34, стр.4.

 56 См. документ, приведенный в сноске 13, стр. 8.

⁵⁷ Основные источники: Европейская миграционная сеть (ЕМС), Бюллетень № 30 (май 2020 г.) (включая Специальное приложение); Бюллетень ЕМС № 31 (сентябрь 2020 г.) (включая Специальное приложение); ЕМС и ОЭСР, «Inform No. 1:EU and OECD States' Responses to Managing Residence Permits and Migrant Unemployment During the COVID-19 Pandemic» («Информационный бюллетень № 1: меры, принимаемые государствами ЕС и ОЭСР для решения вопросов, связанных с видами на жительство и безработицей среди мигрантов во время пандемии COVID-19») (2020); Сергей Рязанцев, Зафар Вазиров, Марина Храмова, Алексей Смирнов, «Влияние пандемии COVID-19 на положение трудовых мигрантов из Центральной Азии в России» (2020) 21 (3) Журнал социальных и политических исследований, Центральная Азия и Кавказ; Доклады МОМ о ситуации с COVID-19 в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе и Центральной Азии; IOM Issue Brief, «COVID-19 and Impact on Seasonal Agricultural Workers» (МОМ, краткий обзор проблем «Воздействие пандемии COVID-19 на сезонных сельскохозяйственных рабочих») (27 мая 2020 г.).

регистрации мигрантов	
Программы легализации для нелегальных мигрантов	• Португалия, Италия и Испания
Периоды нарушения правил регистрации, связанные с чрезвычайным положением, не считаются незаконным пребыванием в целях миграционного законодательства и процедур натурализации	• Болгария
Сокращение содержания незаконных мигрантов под стражей	• Во время пандемии COVID- 19Испания, Нидерланды и Франция приостановили содержание мигрантов под стражей.
Приостановление процессов возврата / выдача разрешений негражданам, чей вид на жительство истек во время принятия мер по борьбе с COVID-19, оставаться в стране на законных основаниях до окончания пандемии	• Хорватия, Литва, Финляндия
Ослабление требований в отношении выездных виз	• Разрешение иностранным гражданам или лицам без гражданства выезжать из страны без выездной визы — «зеленый коридор» в Кыргызстане.
Облегчение доступа к гражданству для мигрантов, оказывающих помощь на «передовой» чрезвычайной ситуации	• Франция

2.4. Доступ к государственным услугам и социальной защите

60. Опыт трудовых мигрантов из Центральной Азии в России во время пандемии COVID-19 иллюстрирует серьезные экономические трудности, с которыми часто сталкиваются мигранты во время чрезвычайных ситуаций, и необходимость создания функционирующей «сети безопасности» для оказания помощи мигрантам. Согласно исследованиям, во время пандемии основной причиной неспособности оплачивать жилье и покупать продукты питания среди значительного числа мигрантов из Центральной Азии, трудящихся в России, была потеря дохода и трудности, связанные с регистрацией. 58 Исследования показали следующее:

«Несмотря на то, что российские власти упростили миграционные процедуры до 15 июня 2020 года (получение регистрации, патентов, разрешений на работу, временного вида на жительство, виз), в реальности количество случаев полицейского насилия и нарушения прав трудящихся мигрантов в городах России еше более увеличилось». 59

23

⁵⁸ Сергей Рязанцев, Зафар Вазиров, Марина Храмова, Алексей Смирнов, «Влияние пандемии COVID-19 на положение трудовых мигрантов из Центральной Азии в России» (2020) 21 (3) Журнал социальных и политических исследований, Центральная Азия и Кавказ. ⁵⁹ Там же.

Сравнительная таблица практики разных стран в отношении предоставления доступа к государственным услугам и социальной защите⁶⁰

Практика	Примеры
Доступ к социальным льготам и пособиям	 Распространение мер социальной защиты на мигрантов, особенно имеющих вид на жительство или временную рабочую визу – Италия, Новая Зеландия, Австралия, Мьянма и Узбекистан Выплаты по безработице в случае пандемии применимы независимо от миграционного статуса – Ирландия Денежные выплаты нелегальным мигрантам исключены из пакета стимулирующих мер на период пандемии – штат Калифорния, США Предоставление еды и жилья мигрантам, оказавшимся в трудной ситуации – Панама Создание временных лагерей для бездомных мигрантов – Босния и Герцеговина.
Доступ к медицинским услугам (включая диагностическое тестирование)	 Все меры, применимые к гражданам, распространены на неграждан – Испания Доступ предоставляется временным трудовым мигрантам – Казахстан Доступ предоставляется трудовым мигрантам – Южная Корея Доступ предоставляется нелегальным мигрантам – Малайзия
Доступная и содержательная коммуникация с мигрантами	• Усилия по передаче мигрантам информации на их родном языке – Ирландия, Австрия, Португалия.

2.5. Особые проблемы, связанные с лицами, ищущими убежища, беженцами и лицами без гражданства

61. Доступ на территорию для лиц, ищущих убежища, является серьезной проблемой в контексте повсеместного закрытия границ. В июне 2020 года Генеральный секретарь ООН отметил, что «Перемещающиеся люди сталкиваются с кризисом защиты. Более 150 стран ввели пограничные ограничения, чтобы сдержать распространение вируса. По крайней мере 99 государств не делают исключения для

 $^{^{60}}$ Основные источники: МОМ, «Краткий аналитический обзор COVID-19 №38: Социальная защита мигрантов» (14 May 2020); Европейская миграционная сеть (ЕМС), Бюллетень № 30 (май 2020 г.) (включая Специальное приложение); Бюллетень ЕМС № 31 (сентябрь 2020 г.) (включая Специальное приложение); доклады МОМ о ситуации с COVID-19 в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе и Центральной Азии. 61 УВКБ ООН, «Практические рекомендации и положительная практика обеспечения международной защиты в

⁶¹ УВКБ ООН, «Практические рекомендации и положительная практика обеспечения международной защиты в условиях пандемии COVID-19» (2020 г.), стр.1; См. также ряд практик, описанных в Информационном бюллетене № 28 Европейского совета по делам беженцев и изгнанников «Меры реагирования на COVID-19, касающиеся убежища и миграции в Европе» («COVID-19 Measures Related to Asylum and Migration Across Europe») (28 мая 2020 г.).

- людей, ищущих убежища от преследований». 62 УВКБ ООН отмечает, что некоторые государства, во время пандемии обеспечившие исключительный доступ для лиц, ищущих убежища, являются положительным примером для государств, придерживающихся более строгих подходов. 63
- 62. Поддержание возможности регистрации лиц, ищущих убежища, в системе предоставления убежища и своевременное рассмотрение заявлений представляет собой еще одну важную задачу во время чрезвычайных ситуаций. В частности, европейские государства продемонстрировали некоторые многообещающие подходы к адаптации процедур предоставления убежища в условиях пандемии COVID-19 (например, дистанционные слушания, онлайн-подача документов). 4 Тем не менее, Агентство ЕС по основным правам и другие организации отметили усугубившиеся проблемы, связанные с длительным временем ожидания и трудностями в доступе к юридическому представительству на протяжении всего процесса предоставления убежища, в условиях пандемии. 5 Во многих странах сохраняются и проблемы с регистрацией лиц, ищущих убежища, несмотря на ослабление ограничений со стороны государства. 66

Сравнительная таблица практики разных стран в отношении беженцев, лиц, ищущих убежища и лиц без гражданства⁶⁷

Практика	Примеры
Порядок обеспечения соблюдения принципа невысылки на границе	• Прямые льготы для лиц, ищущих убежища в виде исключения из запрета на въезд и закрытия границ – более 20 европейских стран.
Адаптация процедур предоставления убежища / доступ к регистрации в качестве соискателя убежища	 Прием заявлений о предоставлении убежища, апелляций и / или документации в режиме онлайн – Мальта, Азербайджан Ведение предварительной регистрации или регистрации лиц, ищущих убежища – Австрия, Грузия, Германия, Исландия, Ирландия, Италия, Лихтенштейн, Молдова, Словакия, Словения, Швейцария. Прием заявок, присланных по почте – Германия, Италия Проведение онлайн-собеседований о предоставлении убежища – Австрия, Латвия,

 $^{^{62}}$ Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш, видеообращение «Замечания по вопросу о перемещении людей в условиях пандемии COVID-19», 3 июня 2020 г.

⁶³ Доклад УВКБ ООН о ходе выполнения мероприятий по реагированию на пандемию COVID-19, стр. 5.

 $^{^{64}}$ УВКБ ООН, «Практические рекомендации и положительная практика обеспечения международной защиты в условиях пандемии COVID-19» (2020 г.).

⁶⁵ Агентство ЕС по основным правам, «Бюллетень № 1: Пандемия коронавируса в ЕС - последствия для основных прав» (2020 г.).

⁶⁶ Агентство ЕС по основным правам, «Бюллетень № 1: Пандемия коронавируса в ЕС - последствия для основных прав» (2020 г.)

об Основные источники: УВКБ ООН, «Практические рекомендации и положительная практика обеспечения международной защиты в условиях пандемии COVID-19» (2020 г.); Доклад УВКБ ООН о ходе выполнения мероприятий по реагированию на пандемию COVID-19; UNHCR COVID-19 Flash Updates (Сводка последних данных по COVID-19 УВКБ ООН); Европейская миграционная сеть (ЕМС), бюллетень № 30 (май 2020 г.) включая Специальное приложение); Бюллетень ЕМС № 31 (сентябрь 2020 г.) (включая Специальное приложение); Информационный бюллетень № 28 Европейского совета по делам беженцев и изгнанников «Меры реагирования на COVID-19, касающиеся убежища и миграции в Европе» («COVID-19 Measures Related to Asylum and Migration Across Europe») (28 мая 2020 г.).

	Великобритания • Проведение собеседований с физическим дистанцированием – Австрия, Швейцария, Лихтенштейн.
Обеспечение безопасных условий приема просителей убежища	 Отселение пожилых людей и лиц, подвергающихся особому медицинскому риску, из мест совместного проживания – Германия, Латвия, Ирландия, Бельгия. Снижение плотности заселения коллективных объектов – Швеция. Освобождение лиц, ищущих убежище, из-под стражи / недопущение помещения вновь прибывших в закрытые учреждения – Австрия, Бельгия, Люксембург, Испания, Швейцария и Великобритания. Предоставление информации на разных языках и при помощи горячих линий (Италия, Болгария), приложений (Австрия), онлайнплатформ (Франция).
Регистрация фактов рождения для защиты от безгражданства	 Сохранение и возобновление выдачи гражданской документации – Буркина-Фасо и Кот-д'Ивуар Продление сроков регистрации жизненно важных событий – Иран Разрешение онлайн-подачи заявлений о безгражданстве и проведения собеседований удаленно – Коста-Рика, Италия, Великобритания

2.6. Граждане за рубежом и вернувшиеся мигранты

- 63. В контексте глобальной чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения MOM призвала правительства: «расширять **у**даленную консульскую поддержку для оказания помощи мигрантам, оказавшимся в затруднительном положении, и избегать ситуаций повышенной уязвимости, включая мигрантов, совершающих дорогостоящие, а иногда и небезопасные поездки, для получения необходимой им консульской помощи, такой как помощь в возвращении, упорядочении обновлении информации на языках, соответствующих потребностям мигрантов». 68
- 64. Некоторые страны предоставили мигрантам материально-техническую помощь для возвращения домой (например, Индия помогла своим гражданам вернуться из стран Персидского залива). Канада предоставила ссуды своим гражданам, чтобы помочь им вернуться в Канаду. На недавней конференции «Управление миграцией в Центральной Азии: новые подходы, региональные тенденции и влияние пандемии

⁶⁹ Там же.

_

 $^{^{68}}$ IOM Issue Brief, «COVID-19 and Stranded Migrants» (MOM, краткий обзор проблем «COVID-19 и мигранты, оказавшиеся в затруднительном положении») (июль 2020 г.), п. 5.

COVID-19» (19 ноября 2020 г.) был рассмотрен ряд услуг, предоставляемых правительством Кыргызстана гражданам, проживающим в России, в условиях кризиса, связанного с пандемией, включая немедленную финансовую и продовольственную помощь уязвимым мигрантам и распространение информации по телефону и WhatsApp.

Сравнительная таблица практики разных стран в отношении своих граждан за границей и вернувшихся граждан⁷⁰

Практика	Примеры
Инновационное использование удаленных технологий для оказания консульской помощи гражданам, находящимся за рубежом, во время чрезвычайных ситуаций	 Социальные сети и мобильные телефоны – Шри-Ланка Горячие линии – Казахстан, Кыргызстан WhatsApp – Кыргызстан Онлайн-платформа – Бельгия, Франция Служба геолокации – Словакия Виртуальные встречи – Индонезийская миссия в Турции
Двустороннее или региональное партнерство между государствами, позволяющее странам разделять консульские обязанности и предоставлять услуги гражданам других государств	• Заключено среди стран Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (ACEAH)
Практическая помощь гражданам за рубежом, оказавшимся в затруднительном положении ввиду кризиса	• Централизованная закупка продуктов питания, СИЗ, помощь в поиске вакансий – Кыргызстан.
Материально-техническая помощь гражданам за рубежом, оказавшимся в затруднительном положении ввиду кризиса и желающим вернуться домой	• Репатриация граждан с помощью государства во время пандемии – США, Индия и Китай.
Финансовая помощь гражданам за рубежом, оказавшимся в затруднительном положении ввиду кризиса и желающим вернуться домой	• Государственные ссуды на дорожные расходы – Канада
Поддержка вернувшихся мигрантов и помощь в реинтеграции	• Государственное финансирование, выделенное на поддержку – Грузия

_

⁷⁰ Основные источники: IOM Issue Briefs I-III, «COVID-19 Emerging Immigration, Consular and Visa Needs and Recommendations» (МОМ, краткие обзоры проблем I-III «Новые потребности и рекомендации в отношении иммиграционных, консульских и визовых вопросов, возникающих в связи с пандемией COVID-19») (15 июля 2020 г.); Сборник примеров государственной практики, опубликованный Инициативой МИСИК (МСІС Compendium of State Practices); Доклады МОМ о ситуации с COVID-19 в Юго-Восточной Европе, Восточной Европе и Центральной Азии; Response Standard Operating Procedure for Returning Migrants («Порядок действий в отношении возвращающихся мигрантов в рамках мер реагирования на COVID-19») (МОМ и Эфиопия, май 2020 г.); МОМ, «Краткий аналитический обзор COVID-19 №4: Консульская и иная помощь оказанная оказавшимся в затруднительном положении мигрантам и путешественникам».

3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ

3.1. Гендерно-нейтральная формулировка законодательных текстов

Как отмечалось в Разделе 1.3 выше, в рамках судебной системы в целом, и особенно при выборе судей не должна иметь место дискриминация. Чтобы способствовать соблюдению запрета на дискриминацию, БДИПЧ ОБСЕ призывает государства использовать гендерно нейтральную терминологию во всех законодательных актах. Следует избегать использования терминов только в мужском роде, что может означать, что должность может занять только мужчина. Согласно установившейся международной практике, законодательство должно разрабатываться в гендерно нейтральном тоне. 71 Рекомендуется по возможности использовать нейтральные с гендерной точки зрения слова при упоминании должностных лиц или определенных категорий лиц. В качестве альтернативы использовать форму множественного числа соответствующего существительного вместо единственного, или же как мужские, так и женские ϕ ормы слова. ⁷²

3.2. Оценка воздействия и интерактивный подход

66. БДИПЧ ОБСЕ приветствует подход, соответствующий обязательствам ОБСЕ, согласно которому законодательство должно приниматься «в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Московский документ 1991 года, п. 18.1).

67. Для проведения эффективных консультаций по законопроектам и политике, эти консультации должны быть всеобъемлющими и предоставлять достаточно времени для подготовки и представления рекомендаций по законопроектам. Государству также следует предусмотреть адекватный и своевременный механизм обратной связи, в соответствии с которым государственные органы смогут получить и учесть предложения и рекомендации. 3 В ходе общественных консультаций необходимо отводить достаточно времени для проведения эффективных и основательных а также для получения замечаний и предложений. Чтобы обсуждений, гарантировать эффективное участие общественности В консультациях, консультативные механизмы должны обеспечивать сторонам возможность выражения мнения, начиная с раннего этапа и на протяжении всего процесса, 14 то есть не только тогда, когда проект готовится соответствующими министерствами, но и когда он обсуждается в парламенте (например, посредством организации общественных слушаний). Общественные консультации представляют собой

⁷² См., напр., БДИПЧ ОБСЕ, Доклад об оценке законодательного процесса в Республике Армения (октябрь 2014 г.), п.п. 47-48, http://www.legislationline.org/documents/id/19365>.

⁷¹ См., напр., Экономическая и социальная комиссия ООН для Западной Азии (ЭСКВА), «Гендерночувствительный язык» (2013 г.), https://unswap.unwomen.org/UNEntity/ViewDocument?FileName=Annex16_23201435437.pdf.

См., напр., Рекомендации по расширению участия общественных объединений в процессе принятия решений на государственном уровне (от участников Форума гражданского общества, организованного в 2015 г. на полях Дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению, посвященного свободе мирных собраний и свободе объединений), Вена, 15-16 апреля 2015 г.

⁴ См., напр., БДИПЧ ОБСЕ, Руководящие принципы по защите правозащитников (2014 г.), раздел III, подраздел «ж» о праве на участие в государственных делах, http://www.osce.org/odihr/119633>.

средство открытого и демократического управления; они обеспечивают большую прозрачность и подотчетность государственных учреждений и помогают выявлять потенциальные разногласия до принятия закона. Проводимые подобным образом консультации, обеспечивающие открытые и всесторонние обсуждения, улучшают понимание различных факторов всеми заинтересованными сторонами и укрепляют доверие к принятому законодательству, что в конечном итоге также улучшает выполнение уже принятых законов.

68. В свете вышесказанного, законодателям рекомендуется обеспечить всеобъемлющие, обширные и эффективные консультации по поводу любого нового законодательства, в соответствии с изложенными выше принципами, на всех этапах законотворческого процесса.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

-

⁷⁵ Там же.