

Бюро по демократическим институтам и правам человека



# ГODOBOЙ OTЧET 2005 ГОД

ОБСЕ  
БДИПЧ

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)  
Aleje Ujazdowskie 19, 00-557 Warsaw, Poland  
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© ОБСЕ/БДИПЧ 2006 г.

Перевод с английского: Елена Постникова

Все права защищены. Содержание этой публикации можно без ограничений использовать и воспроизводить в образовательных или других некоммерческих целях при обязательном упоминании ОБСЕ/БДИПЧ в качестве источника.

ISBN 83-60190-22-4

Дизайн: Нона Реутер

Отпечатано в Польше: Agencja Karo

# Содержание

4	Предисловие
6	Введение
<hr/>	
8	Выборы
<hr/>	
20	Демократизация
25	Верховенство закона
35	Гражданское общество и демократическое управление
40	Гендерное равенство
48	Миграция/свобода передвижения
54	Содействие законотворческой деятельности
<hr/>	
60	Права человека
<hr/>	
76	Толерантность и недискриминация
<hr/>	
86	Контактный пункт по вопросам рома и синти
<hr/>	
96	Программы и проекты
<hr/>	
102	Основные конференции БДИПЧ
<hr/>	
105	Организационная структура
<hr/>	
105	Бюджет

# Предисловие

**Н**а протяжении всей работы ОБСЕ в 2005 году важную роль играли две постоянно возвращавшиеся темы — *осмысление* и *реформа*.

Совпавшие в этом году годовщины важных исторических событий: 60 лет со дня окончания второй мировой войны и освобождения узников Освенцима-Биркенау, 30 лет с момента подписания Хельсинкского Заключительного акта, 25-летие движения «Солидарность» в Польше, сыгравшего важнейшую роль в ликвидации той пропасти, которая разделяла Европу и большую часть остального мира, и 15 лет со дня подписания Парижской хартии для новой Европы, документа, положившего начало новой эре мира и стабильности в большей части региона ОБСЕ, — дали в течение этого года ряд возможностей еще раз взглянуть на эти события в прошлом и на людей, которые создавали Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Каждая из этих годовщин является важным звеном в цепи событий, происходивших в регионе ОБСЕ на протяжении последних 60 лет, задолго до того, как сама Организация была основана. Звенья этой цепи представляют собой те ценности и принципы, за которые выступает ОБСЕ: свобода, демократия и всеобщие права человека, — и говорят о нескончаемой борьбе отдельных граждан или целых наций за то, чтобы права и достоинство каждого мужчины, женщины, ребенка признавались и защищались.

Эти ценности и принципы содержатся во множестве обязательств, которые приняли 56 государств-участников ОБСЕ с 1975 года. Для того, чтобы отметить годовщины, празднуемые в 2005 году, БДИПЧ выпустило обновленную версию своего справочника «*Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения*». Изданный в двух томах, структурированных тематически и хронологически, данный сборник материалов представляет собой объемный комплекс политических норм, которые разрабатывались сообществом ОБСЕ на протяжении последних трех десятилетий. Эти нормы были испытаны временем и позволили Организации занять лидирующие

позиции в области защиты прав человека и поддержки демократии.

## Процесс реформ

В то время как осмысление может быть полезно при любых обстоятельствах, оно также может подготовить почву для проведения *реформ*, которые были второй важной темой в работе ОБСЕ в 2005 году.

В связи с тем, что ряд государств-участников ОБСЕ призывали к изменению баланса между тремя измерениями безопасности ОБСЕ, во многих смыслах такого рода дебаты преобладали в 2005 году. В масштабе всей Организации была назначена Группа видных деятелей по вопросам повышения эффективности ОБСЕ для обзора предложений и вынесения рекомендаций о том, как ОБСЕ может и должна продолжать свою деятельность в будущем. Одна из вынесенных рекомендаций заключалась в том, что укрепление одного аспекта ОБСЕ не должно привести к ослаблению институтов Организации.

БДИПЧ — наиболее крупный институт Организации, как в отношении количества сотрудников, так и в отношении тематического охвата своего мандата — отреагировало на призывы по реформированию своей наиболее известной деятельности — наблюдения за выборами. Дополнительное совещание по человеческому измерению предоставило возможность обсудить вопросы, касающиеся избирательных технологий и процедур. Кроме того, на базе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации было проведено экспертное совещание БДИПЧ, посвященное непосредственно вопросам наблюдения за выборами. Хотя БДИПЧ отреагировало на призывы о необходимости изменения работы Бюро, принимая усилия по наблюдению за выборами или оценке выборов в странах с давно установившейся демократией, обсуждение наблюдения за выборами показало, что методика БДИПЧ является прочной, прозрачной и объективно эффективной в оказании помощи государствам в вопросах выполнения их обязательств по выборам, при непрерывном наличии политической воли со стороны властей.

На протяжении ближайших нескольких месяцев ОБСЕ должна закончить процесс переосмысления и, отталкиваясь от встречи Совета министров в Любляне, найти практические пути осуществления мандата, определенного на последней встрече на высшем уровне в Стамбуле, с тем, чтобы «изучать пути дальнейшего повышения эффективности Организации в том, что касается реагирования на случаи явного, грубого и непрекращающегося нарушения этих принципов и обязательств.»

### **Здесь и сейчас**

Занимаясь осмыслением и реформами, несложно упустить из виду тот факт, что Организация все это время продолжала свою работу, прежде всего помогая людям здесь и сейчас.

БДИПЧ продолжало развивать свою деятельность в рамках тематических программ: демократизация, выборы, права человека, толерантность и недискриминация, вопросы рома и синти.

Будучи ведущей организацией в Европе, занимающейся наблюдением за выборами, БДИПЧ направило восемь миссий по наблюдению за выборами в дополнение к наблюдению за выборами в странах с давно установившимися демократическими традициями или завершивших переход к демократии в регионе ОБСЕ посредством размещения двух миссий по оценке выборов.

В 2005 году была проверена способность Организации быстро реагировать на разворачивающиеся кризисные ситуации. После трагических майских событий в Андижане действующий председатель был вынужден сообщить государствам-участникам о серьезных случаях предполагаемых нарушений обязательств в области человеческого измерения на основании информации, предоставленной сотрудниками БДИПЧ. В Кыргызстане БДИПЧ также смогло внести свой вклад в усилия ОБСЕ по стабилизации ситуации после бурных мартовских событий, последовавших за февральскими выборами, которые характеризовались значительными нарушениями.

Проблемы, затрагивающие безопасность людей, из года

в год продолжают бросать вызовы ОБСЕ и ее государствам-участникам: безопасность слишком многих людей подвергается угрозе в связи с тем, что они являются беженцами или внутренне перемещенными лицами, жертвами торговли людьми или правозащитниками и журналистами, которые не могут воспользоваться такими основными свободами, как свобода выражения мнения, свобода собраний и объединений. Более того, угроза терроризма также может нарушить баланс между полномочиями властей и правами и свободами граждан.

Несмотря на то, что определенный прогресс в этих областях достигнут, большая работа еще предстоит. Нам нужно повысить нашу способность защищать, предотвращать и привлекать к ответственности. Права отдельного человека должны быть в центре нашего внимания, если мы хотим сохранить верность обязательствам и принятой ОБСЕ концепции безопасности. Мы должны предоставлять действенную помощь пострадавшим. И мы должны вести дебаты в рамках поставленной цели — эффективно выполнять обязательства во всем регионе.

Этот отчет позволяет лучше понять как объем, так и влияние нашей работы. Наряду с нашими публикациями и интернет-сайтом этот отчет необходимо рассматривать как приглашение к отзывам.

Я хочу поблагодарить наших многочисленных партнеров во всем регионе ОБСЕ, включая миссии ОБСЕ на местах, институты и Секретариат, а также многие другие международные организации и государства-участники за их постоянную поддержку и сотрудничество. Особую благодарность хочу выразить министру Рупелю и командам председателя в Любляне и Вене за их неустанный поддержку. И самые теплые слова благодарности я адресую преданным своему делу сотрудникам БДИПЧ.



Посол Кристиан Штрохал  
Директор БДИПЧ

# Введение

С момента своего основания в 1975 году в качестве Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), ОБСЕ подходит к проблеме безопасности комплексно. Человеческое измерение понятия безопасности — защита и поддержка прав человека и основных свобод и поощрение сильных демократических институтов и принципа верховенства закона — считается таким же важным для сохранения мира и стабильности, как и военно-политическое или экономическое измерение. Все государства-участники ОБСЕ в равной степени обязаны придерживаться демократических принципов и соблюдать весь спектр прав человека.

Все государства неоднократно подтверждали свою приверженность следующим принципам:

» «Полное уважение прав человека и основных свобод и развитие обществ, основанных на плюралистической демократии и верховенстве закона, является необходимым условием для обеспечения прогресса в деле создания стабильной обстановки прочного мира, безопасности, справедливости и сотрудничества.» (Копенгагенский документ, 1990 год)

» «Права человека и основные свободы с рождения принадлежат всем людям, они неотъемлемы и гарантируются законом. Их защита и содействие им — первейшая обязанность правительства.» (Парижская Хартия для новой Европы, 1990 год)

» «Демократическое правление основывается на воле народа, выражаемой регулярно в ходе свободных и справедливых выборов. В основе демократии лежит уважение человеческой личности и верховенства закона.» (Парижская Хартия для новой Европы, 1990 год)

» «Уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства закона занимает центральное место в принятой ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности.» (Стамбульский документ — Хартия европейской безопасности, 1999 год)

Государства-участники также согласились с тем, что вопросы человеческого измерения являются не внут-

ренним делом государств, а предметом непосредственного и законного интереса всех остальных государств-участников. В действительности они «категорически и окончательно» заявили, что «обязательства, принятые в области человеческого измерения СБСЕ, представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не являются исключительно внутренним делом какого-то одного государства.» (Московский документ, 1991 год)

Расположенное в Варшаве Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является главным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения, и поэтому его основная задача заключается в следжении за тем, чтобы обязательства, о которых тут идет речь, были чем-то большим, чем просто словами. Бюро осуществляет эту задачу посредством наблюдения за выполнением обязательств соответствующими странами и проведения своих программ, направленных на оказание содействия государствам-участникам в развитии такой демократической культуры, которая сама по себе будет отражать и поддерживать идеалы, выраженные в обязательствах ОБСЕ.

Для этого БДИПЧ разрабатывает и реализует широкий спектр программ, направленных на защиту прав человека, укрепление демократических институтов, уважение принципа верховенства закона, поддержку демократических избирательных процессов, борьбу с нетерпимостью и дискриминацией и развитие гражданского общества во всех государствах-участниках.

Одна основная ценность лежит в основе всех программ БДИПЧ — защита и поддержка прав каждого отдельного человека в регионе ОБСЕ. Для достижения этой благородной цели в БДИПЧ работает более 130 сотрудников из почти 30 стран, и все они являются преданными своему делу профессионалами в различных сферах, включая юристов, специалистов по выборам, специалистов по борьбе с торговлей людьми, людей с опытом работы в таких сферах, как обучение правам человека, мониторинг мест лишения свободы и права меньшинств.

В БДИПЧ работают сотрудники с опытом исследовательской работы в научной среде и специалисты с опытом практической работы на местах.

Подобное разнообразие опыта и знаний позволяет БДИПЧ быть таким гибким и динамичным институтом быстрого реагирования. В последние годы в Бюро проводились внутренние реформы, которые позволили БДИПЧ разработать долгосрочные программы, созданные с учетом обстоятельств отдельных стран для того, чтобы отвечать потребностям этих стран, не упуская из виду обычных граждан, интересы которых лежат в основе всех наших усилий.

Одним из примеров того, как это работает на практике, является использование экспертов и консультантов, обладающих знаниями ситуации на местах и владеющих местными языками. Эти люди являются очень ценным ресурсом при реализации любой программы не только в отношении их экспертного потенциала, но также в отношении их способности заслужить доверие целевой аудитории, которая зачастую состоит из людей с похожим опытом и знаниями.

При ведении деятельности по реформированию законодательства в странах Содружества Независимых Государств, например, БДИПЧ почти полностью полагается на юристов, получивших образование и имеющих опыт работы в СНГ, в основном из России. Эта практика, без сомнения, повышает эффективность наших усилий.

Это же правило в равной степени применяется и в отношении наших штатных сотрудников. Больше трети профессиональных сотрудников БДИПЧ являются выходцами из стран СНГ, а остальные — из всех регионов Европы и Северной Америки. Это внутреннее сообщество людей разных национальностей отражает состав организации в целом и представляет общие ценности всех 56 государств-участников ОБСЕ.

# Выборы

«Воля народа, выражаемая свободно и честно в ходе периодических и подлинных выборов, является основой власти и законности любого правительства.» – Копенгагенский документ, 1990 год



С момента своего основания в 1990 году, изначально как Бюро по свободным выборам, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ более 10 лет развивало свою деятельность по поддержке демократических выборов. В то время как наблюдение за выборами во всем регионе, возможно, стало одним из наиболее известных аспектов деятельности БДИПЧ, Бюро также активно ведет работу в других связанных с выборами сферах, включая проведение регулярного обзора законодательства о выборах в поддержку усилий стран с развивающейся демократией, направленных на соблюдение обязательств ОБСЕ, и издание руководств и учебных пособий по вопросам, связанным с проведением выборов. Эта деятельность в свою очередь дополняет работу БДИПЧ в других сферах, направленную на поддержку устойчивых демократических институтов.

За последние пятнадцать лет в целом ряде стран наблюдается значительный прогресс в отношении проведения демократических выборов, в то время как другие страны в большой степени рискуют сохранить практики, оставшиеся со времен, предшествовавших переходу к демократии в начале 1990-х годов. В то же время все больше внимания уделяется проведению выборов в странах с давно установившимися демократическими режимами, что говорит о том, что все страны могут продолжать улучшать практику проведения выборов, вне зависимости от своих традиций.

## Основные вопросы

» **Соблюдение стандартов проведения демократических выборов.** Отчеты БДИПЧ говорят о значительных улучшениях в законода-

тельной базе и системе проведения выборов в нескольких государствах-участниках. Структурные улучшения, однако, не являются гарантией того, что выборы будут действительно демократическими, даже если административные аспекты избирательного процесса исполнялись надлежащим образом. Власти также должны продемонстрировать наличие соразмерной политической воли применять улучшенные избирательные процедуры, а это в некоторых государствах-участниках все еще недостаточно отчетливо наблюдается.

» **Переход от принципов в выработке лучшей практики проведения выборов.** Несмотря на то, что Копенгагенский документ 1990 года содержит основные принципы проведения подлинных демократических выборов, претворение этих принципов в жизнь оказывается сложным; в целом, последние 15 лет принесли большое количество примеров луч-

Внутренние наблюдатели в Баку обсуждают результаты своих наблюдений с директором БДИПЧ послом Кристианом Штрохалом (второй слева) в ходе парламентских выборов в Азербайджане в 2005 году.



«[Государства-участники ОБСЕ] признают, что БДИПЧ может оказывать государствам-участникам помощь в разработке и осуществлении законодательства о выборах. [...] Мы соглашаемся незамедлительно реагировать на заключения БДИПЧ с оценкой проведения выборов и его рекомендации.» – «Хартия европейской безопасности», Стамбул, 1999 год

ших практик проведения выборов в разных странах всего региона. Задача БДИПЧ заключается в распространении этого опыта в 56 государствах-участниках, чтобы помочь привести практику проведения выборов в каждой стране в соответствие с принятыми ею обязательствами.

» **Выполнение рекомендаций.** Наблюдение за выборами не является самоцелью. По завершении работы каждой миссии по наблюдению или оценке БДИПЧ предоставляет рекомендации, касающиеся тех областей практики проведения выборов в конкретной стране, которые должны или могут быть улучшены. Хотя БДИПЧ продолжает подчеркивать необходимость диалога после выборов и действий в рамках дальнейших шагов, государства-участники сами несут ответственность за принятие необходимых мер по претворению в жизнь рекомендаций

Путаница со списками избирателей и удостоверениями личности была очевидна на многих избирательных участках во время парламентских выборов в Албании 3 июля.

БДИПЧ, чтобы таким образом выполнить свои обязательства.

» **Существующие или назревающие проблемы.** В число существующих проблем входит необходимость обеспечить прозрачность и подотчетность избирательного процесса и доверие к нему, а также реальное выполнение всеобщего избирательного права как для избирателей, так и для кандидатов. В данном контексте участие женщин, привлечение к участию национальных меньшинств и обеспечение доступа лицам с ограниченными возможностями остаются проблемами, требующими рассмотрения и решения. Право голоса, свободное от вмешательства и давления, также является проблемой для определенных групп, которые можно назвать уязвимыми, таких как пожилые люди и больные, которые могут голосовать на дому или в больницах, военнослужащие, которые могут голосовать в казармах, внутренне перемещенные лица и лица, находящиеся в предварительном заключении. Низкая явка избирателей, особенно среди молодых избирателей, также является насущной проблемой. Среди назревающих проблем можно выделить разработку и применение новых технологий голосования, таких как электронное голосование, и наблюдение за их использованием,



*Ниже перечислены основные и возможные аспекты избирательного процесса, которые требуют большего внимания и улучшения для проведения демократических выборов:*

- » уважение гражданских и политических прав кандидатов и избирателей;
- » составление точных списков избирателей;
- » справедливый доступ к СМИ;
- » непредвзятое освещение кампаний всех кандидатов в СМИ;
- » доступ международных и внутренних наблюдателей за выборами;
- » участие женщин;
- » участие национальных меньшинств;
- » доступ избирателей с ограниченными возможностями;
- » честные процессы подсчета голосов и сведения результатов;
- » эффективные процедуры рассмотрения жалоб и апелляций независимой судебной системой;
- » общая прозрачность и подотчетность процесса, которые позволят укрепить доверие общественности к нему;
- » и использование новых технологий голосования при соблюдении принципов прозрачности и подотчетности.

с тем, чтобы оно было прозрачным и в то же время подотчетным.

】 **Внутреннее непартийное наблюдение за выборами.** Наблюдение за выборами силами внутренних групп наблюдателей, не связанных с какими-либо политическими партиями, в последние годы играет все более важную роль, и весьма вероятно, что в дальнейшем оно станет еще более важным. Однако, хотя такого рода группы продолжают добиваться прогресса в развитии профессионального, комплексного и систематического подхода к наблюдению за выборами, их доступ к мониторингу всего процесса не всегда оказывается гарантированным, и препятствия на пути к эффективному наблюдению продолжают возникать, что противоречит обязательствам ОБСЕ.



ОБСЕ/ОРГАНИЗАЦИЯ

## Деятельность

Наблюдение за выборами, конечно, является наиболее известным из аспектов мандата БДИПЧ по вопросам, связанным с выборами, но оно является только частью обширного и комплексного плана работы, в который также входят проекты по оказанию технического содействия и обзор законодательства. В 2005 году деятельность проводилась в основном по следующим направлениям:

- 】 наблюдение за выборами;
- 】 техническое содействие;
- 】 усовершенствование методики;
- 】 дальнейшие шаги.

Избиратели в столице Казахстана г. Астане готовятся опустить свои бюллетени в урны на президентских выборах.

### I. Наблюдение за выборами

Деятельность БДИПЧ в сфере наблюдения за выборами направлена на достижение двух основных целей: (1) оценить степень соответствия конкретного избирательного про-

## Перечень миссий по наблюдению за выборами и оценке выборов

Государство	Тип выборов	Дата
Кыргызстан	Парламентские	27 февраля/13 марта
Таджикистан	Парламентские	27 февраля /13 марта
Молдова	Парламентские	6 марта
Бывшая Югославская республика Македония	Муниципальные	13 марта/27 марта/10 апреля
Соединенное Королевство	Парламентские	5 мая
Болгария	Парламентские	25 июня
Албания	Парламентские	3 июля/21 августа
Кыргызстан	Ранние президентские	10 июля
Азербайджан	Парламентские	6 ноября
Казахстан	Президентские	4 декабря

цесса обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам проведения демократических выборов и определить, проводились ли выборы при соблюдении внутреннего законодательства, которое должно отражать обязательства ОБСЕ; и (2) предложить рекомендации, которые, при необходимости, должны помочь властям реально улучшить следующие выборы.

Нельзя недооценивать важность второй задачи, потому что целью наблюдения за выборами не является простое одобрение стран, которые хорошо проводят выборы, или критика стран, которые не в полной мере выполняют свои обязательства. Наобо-

рот, цель заключается в предложении упреждающих и конструктивных рекомендаций, и в этой связи БДИПЧ не только привлекает внимание властей к отдельным аспектам избирательного процесса, которые могут быть улучшены, но также предоставляет рекомендации и помощь в устранении каких-либо недостатков. Таким образом, наблюдение за выборами стало эффективной и неоценимой услугой, оказываемой государствам-участникам ОБСЕ для повышения честности избирательного процесса.

Для выполнения этих требований БДИПЧ положило в основу своего наблюдения систематическую, комплексную и контролируруемую методику, которая охватывает все элементы избирательного процесса (см. стр. 13-16).

В 2005 году было обеспечено участие более 3400 наблюдателей в работе восьми миссий по наблюдению за выборами и двух миссий по оценке выборов. Кроме того, была профинансирована работа 113 краткосрочных и 19 долгосрочных наблюдателей за счет средств из добровольного фонда БДИПЧ по диверсификации состава миссий по наблюдению за выборами, созданного для обеспечения участия наблюдателей из 19 государств-участников, которые не направляют регулярно своих граждан на работу в миссиях БДИПЧ по наблюдению за выборами.

#### **Миссии по оценке выборов**

В 2002 году БДИПЧ начало направлять миссии по оценке выборов в страны с давно установившимися демократическими режимами или страны, завершившие переход к демократии. Подобные миссии состоят из группы специалистов, которые посещают страну непосредственно накануне и в день голосования, для того, чтобы провести общую оценку организации выборов и законодательной базы для их проведения и предоставить адресные рекомендации. Миссия по оценке выборов не готовит комплексных замечаний по поводу избирательного процесса, как это делает миссия по наблюдению



Полный и в то же время компактный обзор методики БДИПЧ по наблюдению за выборами проведен в опубликованной в декабре брошюре под названием «Наблюдение за выборами – Десять лет наблюдения за выборами: люди и практика».



Уже изданное на английском, французском, русском, сербском и украинском языках, данное руководство будет переведено на несколько других языков в 2006 году.

за выборами, и не проводит систематического наблюдения за выборами в день голосования. В 2005 году две такие миссии работали на парламентских выборах в Соединенном Королевстве и в Болгарии.

**Помощь миссиям ОБСЕ на местах в оценке выборов и референдумов**

БДИПЧ также направило небольшие группы экспертов для оказания помощи миссиям ОБСЕ на местах при проведении оценки выборов в трех случаях, когда миссии по наблюдению за выборами не были размещены: довыборы в парламент Грузии, выборы в органы местного самоуправления в Кыргызстане и муниципальные выборы в Молдове.

**II. Техническое содействие**

Большая часть деятельности БДИПЧ, касающейся выборов, не привлекает к себе особого внимания, так как осуществляется она в ходе реализации проектов по оказанию технического содействия. Некоторые из этих видов деятельности вытекают непосредственно из рекомендаций, сделанных во время работы миссий по наблюдению за выборами; другие готовятся по специальному запросу государств-участников.

**Обзор законодательства о выборах<sup>1</sup>**

Для работы по устранению недостатков в законодательстве о выборах государств-участников и для приведения такого законодательства в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ БДИПЧ использует средства из добровольного фонда для предоставления экспертной оценки законодательства и рекомендаций.

В 2005 году БДИПЧ подготовило ряд обзоров законодательства и комментариев, многие из которых были сделаны в сотрудничестве с Венецианской комиссией Совета Европы:

<sup>1</sup> Подробнее о деятельности БДИПЧ в сфере обзора законодательства см. Содействие законотворческой деятельности, стр. 54-59.



- » поправки в Избирательный кодекс Азербайджана;
- » измененный Избирательный кодекс Молдовы;
- » измененный Закон о выборах в парламент Украины;
- » законопроект о государственной избирательной комиссии Хорватии;
- » поправки в Избирательный кодекс Армении;
- » Закон о парламентских выборах Узбекистана.

Кааре Воллан, возглавлявший миссию БДИПЧ по оценке парламентских выборов в Соединенном Королевстве, состоявшихся 5 мая, наблюдает за процессом подсчета бюллетеней в Хекни, Лондон.

Кроме того, БДИПЧ совместно с Секретариатом ОБСЕ провели два проекта за пределами региона: размещение учебной группы по оценке потребностей на Палестинских территориях во время президентских выборов в январе и размещение группы по поддержке выборов на парламентских выборах в сентябре в Афганистане.

**III. Усовершенствование методики**

В 1996 году БДИПЧ разработало методику ведения долгосрочного наблюдения за выборами, которая выдержала проверку временем. Она была подробно описана в несколько раз переиздававшемся «Руководстве по наблюдению за выборами». В настоящее время в пятом издании Руководства

В 2005 году БДИПЧ тесно сотрудничало с отделом ООН по оказанию помощи в проведении выборов, Национальным демократическим институтом по международным отношениям и Центром Картера, поделившись своим богатым опытом наблюдения за выборами при разработке «Декларации принципов международного наблюдения за выборами».\* Эта декларация была первой общей попыткой составить краткий кодекс практик по обеспечению объективного и беспристрастного наблюдения за выборами как всеобщей деятельности. Данный документ получил поддержку около 25 международных организаций, ведущих деятельность в этой сфере, в ходе церемонии в штаб-квартире ООН.

\* Полный текст Декларации можно найти на интернет-сайте БДИПЧ [www.osce.org/documents/odihr/2005/11/16968\\_ru.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/2005/11/16968_ru.pdf).

приводятся руководящие принципы, которыми должны пользоваться наблюдатели при мониторинге всех аспектов избирательного процесса, начиная с анализа законодательной базы и включая оценку деятельности избирательной администрации, ход предвыборной кампании, предвыборную атмосферу в СМИ и справедливый доступ к СМИ,

жалобы и апелляции, голосование, подсчет голосов, сведение результатов и объявление итогов выборов.

Хотя эта методика в корне не менялась с момента ее введения, накопленные за прошедшие десять лет опыт и понимание позволили усовершенствовать ее отдельные аспекты и дополнить другие. К примеру, БДИПЧ адаптировало методику для того, чтобы внимательнее следить за такими проблемами, как участие женщин и включение национальных меньшинств в избирательный процесс. БДИПЧ, Совет Европы и Европейская комиссия начали сотрудничать в 2001 году в сфере дальнейшей разработки руководящих принципов по проведению анализа СМИ в ходе предвыборной кампании.

#### *Поддержка внутреннего непартийного наблюдения за выборами*

Начиная с 2001 года БДИПЧ поддерживает усилия по наращиванию потенциала и обмену информацией с группами непартийных внутренних наблюдателей за выборами, признавая тем самым их роль в обеспече-

Избиратель опускает свой бюллетень на парламентских выборах в Албании 3 июля.



нии прозрачности и избирательного процесса. В сентябре БДИПЧ провело совещание для обмена мнениями о результатах 15-летнего развития внутреннего наблюдения за выборами в регионе ОБСЕ при участии главных организаций, занимающихся внутренним наблюдением, из 14 государств-участников. Это совещание позволило участникам обменяться опытом и укрепить сотрудничество. В числе прочих вопросов участники обсудили следующие:

- 】 сотрудничество между внутренними и международными наблюдателями;
- 】 устойчивость внутреннего наблюдения;
- 】 доверие к внутренним наблюдателям как к непартийным организациям;
- 】 препятствия и проблемы, с которыми иногда сталкиваются внутренние наблюдатели;
- 】 важность дальнейших действий по окончании выборов и
- 】 региональное сотрудничество.

Участники признали важность роли, которую могут играть внутренние непартийные наблюдатели в повышении прозрачности и честности избирательного процесса, с учетом осознания ими своей ответственности за укрепление доверия к своей деятельности и сохранение ее непартийного характера.

#### **Улучшение применения методики по наблюдению за выборами**

В 2005 году БДИПЧ выступило с рядом инициатив по улучшению применения своей методики по наблюдению за выборами.

В ноябре БДИПЧ провело экспертное совещание в Москве по наблюдению за выборами, на котором присутствовало более пятидесяти участников из межправительственных и неправительственных организаций, парламентских ассамблей, занимающихся наблюдением за выборами, органов, отвечающих за управление избирательным процессом, и ряд специалистов по выборам, которые ведут наблюдение за выборами или готовят комментарии к избирательному законода-

тельству. Совещание предоставило уникальную возможность обменяться информацией, опытом и взглядами на методики наблюдения за выборами и обсудить сложности или опасения, связанные с обеспечением прозрачного, объективного, беспристрастного и заслуживающего доверия наблюдения за выборами. Несмотря на отсутствие консенсуса по ряду обсуждавшихся вопросов, участники согласились с важностью наблюдения за выборами, признавая в то же время необходимость внесения поправок в используемые методики наблюдения.

В 2005 году БДИПЧ и Венецианская комиссия разработали общий односторонний формуляр для использования при наблюдении за выборами, который будет переведен на все соответствующие официальные языки ОБСЕ. Данный формуляр лежит в основе анкеты БДИПЧ для наблюдения в день голосования, и его обычно дополняют вопросами, сформулированными с учетом особенностей ситуации в каждой из стран, на которые должны ответить краткосрочные наблюдатели. Кроме того, БДИПЧ начало осуществлять синхронный перевод брифингов для краткосрочных наблюдателей на другие языки ОБСЕ.

#### **Новые технологии голосования**

В последнее время все чаще при проведении выборов начинают применяться новые технологии голосования. Эти технологии могут вызывать некоторые сомнения по поводу прозрачности и подотчетности избирательного процесса, а также создавать сложности для наблюдения за электронным голосованием. Наличие широкого доверия общественности является непременным условием для начала применения новых технологий голосования.

Этот вопрос занимал важное место в повестке дня дополнительного совещания ОБСЕ по человеческому измерению «Вызовы избирательных технологий и процедур», которое проводилось в Вене в апреле. Участники рекомендовали БДИПЧ провести



Представители избирательной комиссии подсчитывают голоса на избирательном участке в городе Куляб на юге Таджикистана в ходе парламентских выборов 27 февраля.

для работы над этой проблемой экспертное совещание по обсуждению соответствующих вопросов, касающихся автоматического или электронного голосования и голосования через интернет, в целях дальнейшей разработки методики наблюдения за использованием этих новых технологий. В ответ на эти рекомендации в 2006 году БДИПЧ осуществит проект, целью которого будет разработка руководящих принципов наблюдения за электронным голосованием.

**Мониторинг участия женщин в избирательном процессе**

В 2005 году БДИПЧ опубликовало «Руководство по мониторингу участия женщин в выборах» на русском и сербском языках. В этом руководстве описаны практические шаги, которые должна предпринять каждая миссия по наблюдению за выборами для включения гендерного аспекта в свою работу. Оно направлено на то, чтобы при вынесении своих заключений о степени соответствия избирательного процесса обя-

зательствам ОБСЕ и всеобщим принципам, каждая миссия по наблюдению за выборами уделяла внимание тому, как избирательный процесс влияет на мужчин и женщин. Кроме того, БДИПЧ направляло специалистов по гендерным вопросам для работы в составе миссий по наблюдению за выборами на парламентских выборах в Албании, Азербайджане, Кыргызстане и Молдове.

**IV. Дальнейшие шаги**

БДИПЧ разрабатывало методы привлечения государств-участников к принятию дальнейших действий по окончании выборов в целях облегчения выполнения рекомендаций, содержащихся в итоговых отчетах БДИПЧ. В соответствии со сложившейся в БДИПЧ практикой, именно директор, как правило, представляет итоговые отчеты властям стран, в которых велось наблюдение, а затем Бюро принимает участие в конструктивном обсуждении выполнения сделанных им рекомендаций с заинтересованными сторонами. Проводятся также после-



Директор БДИПЧ посол Кристиан Штрохал (слева) и Брюс Джордж, бывший президент Парламентской ассамблеи ОБСЕ, на пресс-конференции в Вене 21 апреля в ходе Дополнительного совещания по человеческому измерению о вызовах избирательных технологий и процедур.



дующие визиты на уровне экспертов и совещания в рамках круглых столов для работы над проблемами, касающимися выборов, а также для подбора возможных проектов технического содействия, направленных на улучшение избирательного процесса.

Помимо анализа законодательной базы, проводившегося в 2005 году, БДИПЧ в ответ на специальные запросы принимало активное участие в контроле за выполнением рекомендаций Бюро в Албании, бывшей югославской Республике Македония, Украине и США. БДИПЧ готово по приглашению задействовать правительства, политические партии и гражданское общество в диалоге об улучшении избирательного процесса. В зависимости от страны, организация такого диалога может в определенной степени варьироваться, но конечной целью в любом случае является улучшение избирательных практик для выполнения обязательств ОБСЕ.

Одной из важных составляющих будет разработка моделей взаимодействия в послевыборный период, которые помогут БДИПЧ в

его усилиях по оценке выполнения рекомендаций Бюро. Однако в дополнение к своим собственным действиям в рамках дальнейших шагов, БДИПЧ также собирается более тесно сотрудничать с внутренними непартийными группами наблюдателей в целях наращивания их потенциала по поддержке избирательной реформы на основе рекомендаций БДИПЧ. Эти группы, являясь заинтересованными сторонами, могут принимать участие в деятельности, направленной на поддержку законодательной реформы, при использовании рекомендаций БДИПЧ в качестве основы. Эффективность действий в рамках дальнейших шагов, однако, безусловно повысится, если власти соответству-

---

**«[Совет министров] поручает БДИПЧ рассмотреть пути повышения эффективности своего содействия государствам-участникам в принятии мер по рекомендациям, сформулированным в докладах БДИПЧ о наблюдении за выборами, и информировать Постоянный совет о ходе выполнения этой задачи.» – Маастрихт, 2003 год**

ющей страны будут публично поддерживать выполнение рекомендаций БДИПЧ.

Как уже многократно повторялось, одно лишь наличие качественного законодательства и надежных административных структур не всегда приводит к проведению демократических выборов, но их создание всегда может служить началом. Поддержка БДИПЧ проведения реформ в этих сферах не только может привести к улучшению практики проведения выборов, но также будет способствовать развитию диалога между всеми заинтересованными группами, включая органы власти, политические партии, неправительственные организации и рядовых избирателей, и, таким образом, будет содействовать укреплению демократических институтов и процессов.

## Другие приоритеты

Главный приоритет в деятельности БДИПЧ, касающейся выборов, останется неизменным — оказание помощи государствам-учас-

тникам в их усилиях по выполнению своих обязательств посредством проведения подлинных демократических выборов.

В дополнение к этому БДИПЧ планирует осуществлять деятельность в следующих приоритетных сферах:

### «Копенгаген Плюс»

В отношении вопросов, обсуждавшихся на дополнительных совещаниях по человеческому измерению в 2004 и 2005 годах, государства начали обсуждать возможность принятия дополнительных обязательств под названием «Копенгаген Плюс», призванных дополнить существующие обязательства и дать государствам-участникам возможность пополнить, укрепить и расширить обязательства, касающиеся выборов, уделяя при этом особое внимание тем принципам, которые не были прямо изложены в Копенгагенском документе 1990 года.

В сентябре БДИПЧ организовало экспертное совещание по рассмотрению потребности в дополнительных обязательствах, в результате которого была подготов-

## Программы и проекты

Программы	Регион	Компоненты
Программа предоставления технического содействия в проведении выборов	Регион ОБСЕ	1. Предупреждение и помощь по законодательным вопросам 2. Лучшие практики регистрации избирателей
Программа развития наблюдения за выборами	Регион ОБСЕ	1. Нарращивание потенциала внутреннего наблюдения IV 2. Руководство по мониторингу СМИ в период выборов 3. Руководство по наблюдению за электронным голосованием 4. Наблюдатели за выборами из стран Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР (Фонд по обеспечению участия специалистов по выборам из развивающихся стран в работе миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами)
<b>Проекты</b>		
Участие женщин в политической жизни	Регион ОБСЕ	

Избиратели в столице Болгарии г. Софии голосуют на парламентских выборах 25 июня.



лена «Пояснительная записка о возможных дополнительных обязательствах по проведению демократических выборов», в дальнейшем разосланная всем государствам-участникам. По мнению БДИПЧ, в основу дополнительных обязательств могут лечь три основных принципа, которые являются крайне важными для проведения демократических выборов: прозрачность, подотчетность и доверие общественности к процессу. Обсуждение этой темы останется в числе приоритетов БДИПЧ, которое всегда готово оказать помощь государствам-участникам в продолжении этого диалога.

#### **Диверсификация состава миссий по наблюдению за выборами**

С тех пор, как в 2001 году БДИПЧ создало добровольный фонд для диверсификации состава миссий по наблюдению за выборами, около 850 долгосрочных и краткосрочных наблюдателей получили возможность благодаря фонду принять участие в работе миссий. Это позволяет БДИПЧ воспользоваться их богатым и разнообразным опытом и улучшить отношения с представителями властей

и НПО из 19 государств-участников, которые не регулярно направляют своих наблюдателей на работу в составе миссий.

#### **Работа с общественностью**

БДИПЧ поддерживает усилия некоторых государств-участников по обучению наблюдателей за выборами на регулярной основе, направляя сотрудников отдела по выборам, для того, чтобы они поделились опытом работы БДИПЧ как института. Кроме того, БДИПЧ отвечает на запросы по проведению специального обучения опять же посредством направления своих штатных сотрудников и специалистов. БДИПЧ продолжит поддерживать такие усилия и будет развивать свои возможности по организации обучения по другим аспектам.

Кроме того, БДИПЧ занимается и другими инициативами в области работы с общественностью, такими как поддержание контактов с межправительственными органами, которые нуждаются в опыте БДИПЧ, в том числе с Африканским Союзом.

# Демократизация

«[Государства-участники] признают, что плюралистическая демократия и правовое государство являются существенно необходимыми для обеспечения уважения всех прав человека и основных свобод, развития контактов между людьми и решения других связанных с этим вопросов гуманитарного характера.»  
– Копенгагенский документ, 1990 год

**В** 2004 году БДИПЧ стало уделять больше внимания долгосрочным программам содействия процессам демократизации и меньше — краткосрочным проектам. В 2005 году этот подход был усовершенствован посредством разработки методики идентификации проектов, основанной на проведении оценки потребностей (см. таблицу на стр. 22) до принятия каких-либо действий в рамках проекта. Такой подход обеспечивает наиболее эффективное использование финансовых, человеческих и временных ресурсов Организации.

#### *Содействие процессам демократизации*

При оказании содействия государству-участнику в укреплении институтов, цель работы БДИПЧ — помочь правительствам стать более отзывчивыми, ответственными и представительными.

**】 Отзывчивость** означает способность правительства реагировать на требования и нужды общества в целом, его открытость к эффективному взаимодействию с гражданским обществом и различными группами, объединенными общими интересами, и его способность учитывать разные взгляды и интересы в процессах формирования политики и разработки законодательства. В этом отношении прозрачность в работе правительств является крайне важным фактором для того, чтобы правительства были отзывчивыми.

Для помощи правительствам в повышении их отзывчивости БДИПЧ поддерживает улучшение законодательного процесса, с тем, чтобы соответствующие заинтересованные лица и организации, в том числе гражданское общество, участвовали в обсуждении законопроектов и высказывали

свое мнение о них, чтобы таким образом законодательный процесс отвечал нуждам общества. Кроме того, БДИПЧ обладает возможностью оказывать помощь политическим партиям в их попытках стать более отзывчивыми по отношению к своим членам и выстраивать отношения в духе сотрудничества между гражданским обществом и властями, содействуя становлению неправительственных организаций как надежного и заслуживающего доверия источника информации и повышая тем самым отзывчивость правительств.

**】 Ответственность** означает, что правительства могут быть призваны к ответу своими гражданами. Хотя эта составляющая становится наиболее очевидной во время выборов, ситуация в стране, управляемой демократическими методами, в период между выборами характеризуется как «ежедневный плебисцит». Ответственные власти управляют страной, руководствуясь принципом верховенства закона, в соответствии с которым законы являются открытыми и хорошо известными и применяются ко всем в равной мере. Процедуры должны обеспечить политическим меньшинствам возможность эффективно участвовать в инклюзивном законодательном процессе и должны способствовать тому, чтобы повсеместное применение методов бойкотирования и неучастия не поощрялось.

**】 Представительность** означает, что, в то время как власти являются отзывчивыми по отношению к нуждам общества, в них также представлены интересы различных политических сил, разные ценности, идеи и программы не только во время выборов, но и в период между выборами. Представительные правительства стремятся к институци-

## Качественная оценка ключевой элемент успешной программы содействия демократизации

Осуществление деятельности по содействию демократическим процессам связано с принятием среднесрочных обязательств и возникновением определенных ожиданий у местных и международных партнеров. Процессы, связанные с демократизацией, являются по определению долгосрочными. Как только начинается деятельность, появляются обоснованные ожидания, что эти действия будут доведены до конца. Прекращение деятельности или ее преждевременное завершение могут нанести вред репутации БДИПЧ и ОБСЕ в целом. Тем не менее, любая деятельность несет в себе неременный риск не принести никаких результатов или, еще хуже, повредить тем, кому на самом деле она должна помочь. Прежде чем выделять средства и вызывать ожидания, необходимо провести тщательный анализ. В этой связи БДИПЧ придает особое значение миссиям по проведению оценки как первому этапу в деятельности по демократизации и в настоящее время занимается усовершенствованием своей методики оценки ситуации.

Проведение оценки особенно важно в трех ситуациях, когда предполагаемая деятельность:

- (а) лежит в тематической сфере, которая является новой для Бюро;
- (б) связана с работой в государстве-участнике, в котором БДИПЧ ранее не работало или
- (в) связана с работой в государстве-участнике, в котором произошли серьезные социальные перемены.

Оценка проводится небольшой группой сотрудников БДИПЧ, в которую иногда могут входить и эксперты, нанимаемые по контракту. Деятельность и, следовательно, выделение средств государствами-участниками, не может быть основана на мнении одного человека. Наличие различных точек зрения повышает качество планирования.

При проведении оценки небольшая группа сотрудников БДИПЧ смотрит, как функционируют основные ветви власти и гражданское общество. Координация с деятельностью миссий ОБСЕ на местах и других международных структур является фундаментальной. Поскольку крайне важным фактором в обеспечении успеха деятельности является

наличие политической воли со стороны властей выполнять обязательства ОБСЕ, проводятся встречи с ключевыми заинтересованными лицами для разработки подхода, который будет способствовать местной инициативе в проекте.

Прежде чем приступать к какой-либо деятельности, необходимо сформулировать, в чем состоят ожидаемые результаты, и рассмотреть, какие действия предпринимались другими международными структурами в схожих ситуациях. Необходимо оценить риски возможного причинения вреда наряду с рисками, связанными с невмешательством. Не каждая хорошая идея может получить поддержку у доноров, и БДИПЧ в свою очередь не обладает возможностью превратить каждую хорошую идею в деятельность по демократизации. При расстановке приоритетов необходимо проводить реалистичную оценку финансовых и человеческих ресурсов и иметь четкое представление о том, что БДИПЧ лучше всего делает и что лучше могут сделать другие организации. Совершенно очевидно, что деятельность может проводиться, если поставленные цели реально достижимы и могут быть осуществлены с использованием имеющихся у БДИПЧ ресурсов. Зачастую бывает лучше не начинать никакой деятельности, чем вызывать необоснованные ожидания или свертывать проект в связи с недостатком финансовых ресурсов или отсутствием надлежащего опыта.

Деятельность не должна зависеть от отдельных лиц — сотрудников БДИПЧ, экспертов или партнеров на местах. Хотя в некоторых случаях нельзя не полагаться изначально на отдельных лиц, деятельность БДИПЧ построена таким образом, чтобы ее конечной целью стало укрепление институтов.

Рассмотрение стратегий завершения деятельности также является частью процесса оценки. При оказании международной помощи следует избегать создания зависимости. Требуется реалистичная оценка способности партнеров на местах возглавить процесс реформ. Подлинное участие национальных сил должно быть неотъемлемой частью всех стадий процесса, начиная с его отправной точки. Конечной целью деятельности БДИПЧ является наращивание потенциала местных институтов, необходимого для того, чтобы они сами смогли взять на себя ответственность за реформирование демократических процессов.

онализации политической жизни и участия общественности в политике через законные институты, такие как политические партии, что упрощает и проясняет политический выбор, который приходится делать отдельным гражданам. В своей работе по повышению участия женщин в демократическом процессе, например, БДИПЧ побуждает политиков к включению интересов женщин в свои предвыборные программы, а также к выполнению этих программ после их избрания в органы власти, вместо того, чтобы отдавать предпочтение более популярным вопросам и узким проблемам в ущерб выполнению предвыборных обязательств. Таким же образом, в своей работе по поощрению многопартийной демократической системы БДИПЧ помогает партиям разрабатывать и четко формулировать свои политические программы, чтобы общественность могла ясно понимать, какие идеи и ценности они отстаивают.

## Тематические сферы работы

» **Верховенство закона.** БДИПЧ принимает участие в широком спектре проектов по оказанию технического содействия, направленных на содействие установлению верховенства закона. При помощи программ в сферах реформирования уголовного судопроизводства и справедливого судебного разбирательства БДИПЧ предоставляет практическую помощь и проводит обучение, например, адвокатов, судей, прокуроров и представителей властей и гражданского общества.

» **Гражданское общество и демократическое управление.** БДИПЧ использует комплексный подход в вопросах, касающихся укрепления демократических традиций, направленный как на институты власти, так и на гражданское общество. Стратегия Бюро заключается в работе с институтами управления, поли-

тическими партиями и парламентариями, а также в оказании помощи гражданскому обществу при участии в процессе формирования политики. БДИПЧ также поддерживает развитие прозрачного и инклюзивного законотворческого процесса, который позволяет всем соответствующим заинтересованным лицам вносить свой вклад.

» **Гендерное равенство.** В целях развития гендерного равенства БДИПЧ реализует целевые программы и включает гендерные вопросы во всю свою деятельность. Действующие в настоящее время программы уделяют внимание трем основным сферам: развитие лидерских качеств среди женщин и повышение роли женщин в процессе принятия решений; развитие сотрудничества между органами власти и гражданским обществом, направленного на поощрение гендерного равенства; развитие экспертных знаний о гендерных вопросах на местах и развитие контактов между специалистами.

» **Миграция и свобода передвижения.** В целях поощрения свободы передвижения и повышения уважения прав мигрантов БДИПЧ способствует развитию регионального и местного сотрудничества и обмену опытом между государствами-участниками ОБСЕ, оказывает помощь при введении систем регистрации населения, которые соответствуют международным стандартам, и повышает осведомленность о проблемах миграции среди лиц, принимающих политические решения, и общественности в целом в государствах-участниках ОБСЕ.

» **Содействие законотворческой деятельности.** БДИПЧ оказывает помощь государствам-участникам в процессе разработки законодательства, обычно в форме проведения анализа законопроектов на предмет их соответствия международным стандартам, в особенности обязательствам ОБСЕ. Бюро также управляет бесплатной базой данных в сети интернет ([www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)), в

которой содержится более 5000 документов из национального и международного законодательства, касающегося вопросов человеческого измерения, таких как права человека, выборы, гендерные вопросы и верхо-

венство закона. Эта база данных стала важным источником информации, который используют в своей работе законодатели во всем регионе ОБСЕ.

---

В дополнение к своей работе по реализации программ, в 2005 году БДИПЧ организовало несколько предусмотренных мандатом совещаний, на которых рассматривались вопросы, относящиеся к процессу демократизации: Семинар по человеческому измерению о миграции и интеграции, Дополнительное совещание по человеческому измерению (ДСЧИ) о роли адвокатов в обеспечении справедливого судебного разбирательства, которое проводилось в Тбилиси, столице Грузии, и было первым ДСЧИ, когда-либо проводившимся за пределами Вены; и одна из специально выбранных тем проводившегося в сентябре Совещания по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, касалась вопросов предотвращения пыток.

Деятельность БДИПЧ в области демократизации также способствует развитию сотрудничества и обмена информацией между различными партнерами в рамках самой ОБСЕ, предоставляя доступ к опыту, накопленному за 10 лет работы по развитию институтов в странах Юго-Восточной Европы, широкому спектру партнеров. Одним из таких примеров было организованное БДИПЧ совещание сотрудников разных миссий на местах, занимающихся мониторингом судебных процессов, которое проводилось в Сараево и собрало участников деятельности ОБСЕ на местах из стран Юго-Восточной Европы, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана и Молдовы для обсуждения текущей деятельности по мониторингу судебных процессов и лучших практик в данной области. Проходящие раз в полгода региональные встречи по налаживанию сотрудничества между директорами отделов по демократизации из миссий ОБСЕ на местах в странах Юго-Восточной Европы также помогают координировать этот процесс и обеспечивают надлежащую направленность программ содействия и поддержки БДИПЧ.



## Демократизация

# Верховенство закона

Главным принципом, лежащим в основе представления о верховенстве закона, является равное обращение со всеми людьми. Можно сказать, что государство признает верховенство закона, только если соблюдаются некоторые условия. Во-первых, граждане должны знать о своих правах, т.е. законы должны быть публичными. Во-вторых, все люди должны быть равны перед законом. Иными словами, все граждане достойны справедливого обращения, и они должны знать об этом. Это также означает, что никому не могут быть предоставлены преимущества в обращении на основании таких факторов, как имущественное или социальное положение.

Все государства-участники ОБСЕ взяли на себя международные обязательства по соблюдению ряда норм и принципов в отправлении уголовного правосудия. Эти нормы обеспечивают справедливость процедур и

создают необходимые гарантии для защиты прав человека тех лиц, которые в наибольшей степени могут подвергнуться воздействию или давлению со стороны государства. В конечном итоге они служат тому, чтобы результатом уголовного преследования было правосудие и соблюдение принципа верховенства закона.

Многие страны региона ОБСЕ стремятся к развитию и укреплению верховенства закона. Этот процесс по определению является долгосрочным и в конечном итоге требует значительных изменений в культуре и в отношении к закону. В этой связи деятельность БДИПЧ в сфере верховенства закона включает проведение долгосрочных программ, которые принимают во внимание необходимость предоставления странам адресной помощи с учетом их исторических особенностей и современной ситуации.

БДИПЧ оказало поддержку в проведении серии семинаров по развитию навыков юристов в Алматы, Казахстан.



## Основные вопросы

Для соблюдения принципа верховенства закона, все институты правовой системы должны осуществлять свою деятельность в соответствии с законом, в том числе с международными правовыми обязательствами. Судьи, прокуроры и адвокаты должны действовать независимо и в соответствии с законом; деятельность правоохранительных органов должна быть подотчетной. Признавая, что ни одна часть правовой системы не функционирует обособленно и что все ее институты являются взаимосвязанными, БДИПЧ уделяет внимание нескольким приоритетным областям, перечисленным ниже.

» **Усиление роли адвокатов.** Доступ к адвокату, который в состоянии оказать профессиональные юридические услуги, является одним из основных компонентов в обеспечении защиты прав человека, в особенности права на справедливое судебное разбирательство. Во многих государствах-участниках адвокатам предоставлено недостаточно процессуальных прав для эффективной защиты их клиентов. БДИПЧ подчеркивает необходимость обеспечения доступа к юридической помощи и важность усиления роли защиты в уголовных делах во всем регионе ОБСЕ.

» **Введение судов присяжных.** Несколько стран в регионе ОБСЕ обсуждают возможность введения судов присяжных для рассмотрения уголовных дел. Эта реформа, по мнению многих специалистов из стран бывшего СССР, будет способствовать повышению профессионализма всех звеньев системы уголовного правосудия и обеспечению равенства сторон при рассмотрении уголовных дел, соблюдению принципа презумпции невиновности и более эффективной защите от незаконных методов расследования. БДИПЧ содействует дискуссии о судах присяжных и обмену опытом между государствами-участниками по применению различ-

ных моделей участия граждан в уголовном судопроизводстве.

» **Передача полномочий по выдаче санкций на арест.** В некоторых государствах-участниках не судьи, а прокуроры обладают полномочиями санкционировать содержание под стражей. Международные инструменты по правам человека и обязательства ОБСЕ требуют, чтобы решение о взятии лица под стражу принималось независимой судебной властью. Это требование рассматривается в качестве одного из элементов справедливого судебного разбирательства и направлено на предупреждение возможного жестокого обращения с задержанными.

## Деятельность

В 2005 году БДИПЧ осуществляло деятельность в рамках двух основных программ:

- » реформирование системы уголовного правосудия и
- » справедливое судебное разбирательство.

В рамках данных программ БДИПЧ осуществляет деятельность в государствах-участниках ОБСЕ в Центральной и Восточной Европе, Юго-Восточной Европе и Центральной Азии. Бюро использует экспертный потенциал из разных источников, уделяя особое внимание положительному опыту, выработанному в различных государствах-участниках ОБСЕ. По мере целесообразности БДИПЧ полагается на экспертов из стран с сопоставимым опытом. Среди таких экспертов много российских специалистов по реформированию уголовного правосудия и смежным вопросам.

БДИПЧ также способствует проведению обмена опытом и знаниями. К примеру, создание института омбудсмена (уполномоченного по правам человека) в Армении предоставило возможность для непосредственного эффективного обмена опытом. В 2005 году БДИПЧ организовало ознакомительные

визиты для сотрудников армянского омбудсмена, которые посетили Офис омбудсмена в Польше и Офис парламентского омбудсмена в Литве.

Сотрудничество с миссиями ОБСЕ на местах является жизненно важным, поскольку люди, работающие в соответствующих странах, могут быстро реагировать на политические изменения и на дела, которые требуют вмешательства ОБСЕ. БДИПЧ сотрудничает с широким спектром партнеров из государственных органов и неправительственных организаций, и это сотрудничество является фундаментальным аспектом всей его деятельности.

### **I. Реформирование системы уголовного правосудия**

Во многих странах бывшего СССР и Юго-Восточной Европы системы уголовного правосудия реформируются для приведения их в соответствие с международными стандартами и обязательствами ОБСЕ.

Все усилия по проведению реформ в сфере уголовного правосудия должны быть комплексными, поскольку все части этой системы должны работать сообща. Необходимо, чтобы содействие проведению реформ затрагивало различные уровни системы, поскольку работа в сфере уголовного правосудия ведется в разных плоскостях: на уровне адвокатов, прокуроров, судей и сотрудников правоохранительных органов, а также на политическом уровне в ходе выработки уголовной политики. Подход БДИПЧ к содействию реформам характеризуется именно этим. На уровне специалистов осуществляется обучение судей и адвокатов в целях оказания им помощи в повышении их профессиональных навыков; посредством организации семинаров и конференций создаются также возможности для обмена опытом и навыками. На политическом уровне БДИПЧ предоставляет рекомендации и экспертизу в целях содействия принятию политических решений о дальнейшей поддержке и укреплении верховенства

закона и соблюдении прав человека в сфере уголовного правосудия.

#### ***Правосудие и общество***

В СССР судебные решения часто принимались судьей при участии двух народных заседателей, которые были обычными гражданами и не имели юридического образования. В связи с тем, что заседатели были склонны соглашаться со всеми решениями судьи, в народе их стали называть «кивалами». Считавшаяся дорогой в использовании и неэффективной, эта система была упразднена на волне первых судебных реформ в начале 1990-х годов, проводившихся в большинстве постсоветских стран.

Однако после первоначальных судебных реформ некоторые страны вернулись к обсуждению идеи народных заседателей. В некоторых случаях аргументы в пользу возвращения заседателей касались широко распространенного в обществе недоверия к судебной системе, обвинений в коррупции, зависимости судебной власти от исполнительной или отсутствия прозрачности в процессе принятия судебных решений. Тот факт, что до революции 1917 года в России действовали суды присяжных, также послужил важным фактором в возобновлении интереса к этой теме.

Россия стала первой страной на территории бывшего СССР, возобновившей деятельность судов присяжных в 1993 году. Следствием этого шага стали определенные улучшения: усилилось положение защиты в уголовном процессе, был достигнут больший процессуальный баланс между обвинением и

**В 2005 году государства-участники признали важность работы в сфере реформирования уголовного правосудия, приняв на встрече Совета министров в Любляне Решение № 12 «Об обеспечении прав человека и верховенства закона в рамках систем уголовного правосудия». Государства-участники согласились с необходимостью уделять этой сфере больше внимания в 2006 году.**

защитой, и нормы, относящиеся к допустимости использования доказательств, начали применяться на практике.

После того, как Россия возобновила деятельность судов присяжных, другие постсоветские страны, включая Азербайджан, Грузию, Казахстан, Кыргызстан и Украину, также начали рассматривать эту возможность.

Возвращение народного участия в уголовное судопроизводство может оказать серьезное влияние на отправление правосудия и верховенство закона. С одной стороны, это может способствовать демократизации судебных систем, которые зачастую считались коррумпированными и несправедливыми. Однако эта реформа не должна привести к возвращению «кивал», иначе она только подорвет доверие к системе. Кроме того, необходимо рассматривать возвращение института народного участия в более широком контексте, учитывая его роль во всей системе уголовного правосудия. Если не будет обеспечено равенство сторон защиты и обвинения, если судебная власть будет находиться в зависимости от исполнительной и если присяжные или народные заседатели не будут иметь возможности принимать независимые решения, то такая система вряд ли будет функционировать лучше, чем ее предшественница.

С учетом этого, БДИПЧ способствовало обсуждению в Казахстане и Кыргызстане перспектив введения института народных заседателей и возможных последствий этой реформы. Эта дискуссия сопровождалась обменом опытом с государствами ОБСЕ, в которых действуют суды присяжных, включая экспертный потенциал специалистов из России.

#### **Предотвращение пыток**

Предотвращение пыток, а также любого жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения является крайне актуальной проблемой в регионе ОБСЕ. Частые случаи такого обра-

щения представляют собой симптомы дефектных систем уголовного правосудия, не обладающих адекватными защитными механизмами для соблюдения прав человека. Для этих систем характерно наличие неявных стимулов и мер поощрения, которые вознаграждают «раскрытие преступлений» любой ценой. Это приводит к тому, что правоохранительные органы и прокуратура полагаются на признание вины обвиняемым и показания свидетелей, которые добываются под давлением и при помощи незаконного обращения, тогда как суды часто закрывают глаза на подобные незаконно добытые доказательства. Чтобы разорвать этот замкнутый круг, требуется устранение порочных институциональных стимулов, повышение профессионализма и внедрение политики абсолютной нетерпимости по отношению к лицам, совершающим подобные преступления.

В этой связи БДИПЧ рассматривает проблему предотвращения пыток как неотъемлемую часть реформы уголовного правосудия, поощряя осведомленность в политических кругах и поддерживая структурные изменения в системах уголовного правосудия.

В 2005 году БДИПЧ продолжило выступать в поддержку передачи полномочий по выдаче санкций на арест от прокуроров к судьям. БДИПЧ также продолжило поддерживать развитие независимых органов мониторинга мест лишения свободы и призывало государства-участники как можно скорее рассмотреть возможность подписания и ратификации Дополнительного протокола к Конвенции против пыток (ДПКПП).

В деятельности по предотвращению пыток также вносит свой вклад контактный пункт БДИПЧ по вопросам, связанным с пытками.

#### **Передача суду полномочий по выдаче санкций на арест**

В большинстве случаев пытки и жестокое обращение применяются по отношению к людям, содержащимся под стражей. Международные стандарты по правам человека и обязательства ОБСЕ требуют, чтобы реше-

Выступающий с почетным докладом сэр Сидни Кентридж (слева) и посол Кристиан Штрохал на совещании о роли адвокатов в обеспечении справедливого судебного разбирательства в Тбилиси 3 ноября.



ние о заключении лица под стражу принималось независимым судьей. Это происходит посредством процедуры, известной под названием «*хабеас корпус*». Законодательное закрепление этой процедуры способствует обеспечению равенства сторон, так как защита и обвинение излагают свои аргументы перед судом в состязательной манере, а прокурор не обладает изначальным преимуществом при принятии решения о заключении обвиняемого под стражу.

До настоящего времени в шести странах в регионе ОБСЕ прокуроры сохраняют полномочия по заключению обвиняемого под стражу — в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане и Узбекистане.

В настоящее время обсуждение возможности передачи полномочий по выдаче санкций на арест от прокуратуры суду занимает важное место в повестке некоторых государств Центральной Азии. БДИПЧ предоставляет рекомендации по разработке законодательства и обеспечивает обмен опытом в проведении такой реформы. В этом контексте в июне БДИПЧ совместно с парламентом Казахстана провело конференцию по поводу

передачи полномочий по выдаче санкций на арест от прокуратуры суду.

#### ДПКПП и мониторинг мест лишения свободы

В 2005 году БДИПЧ работало в тесном сотрудничестве с партнерами из НПО и государственных органов над обсуждением возможности ратификации ДПКПП. Одним из компонентов ДПКПП, который может стать мощным инструментом предотвращения пыток, является механизм мониторинга: ДПКПП подразумевает создание международного органа по мониторингу и постоянно действующих независимых и прозрачных национальных механизмов.

БДИПЧ оказывает содействие в разработке независимых национальных механизмов мониторинга. В 2005 году в рамках этого содействия проводились мероприятия в Армении и Казахстане. БДИПЧ помогало армянскому Совету по мониторингу в разработке постоянно действующего и институционализированного мониторинга мест лишения свободы представителями гражданского общества. Для поддержки обучения и деятельности по наращиванию потенциала армянского Совета по мониторингу

## БДИПЧ выступает с инициативой в поддержку адвокатов

Во многих странах региона ОБСЕ шансы обвиняемого на справедливое судебное разбирательство могут быть серьезно снижены из-за отсутствия соответствующей юридической защиты. Международное сообщество не уделяет достаточного внимания этой проблеме, в то время как попытки проведения национальных реформ часто терпят неудачу.

Для преодоления существующих препятствий, 3-4 ноября БДИПЧ провело совещание в Тбилиси, посвященное роли адвокатов. На этом совещании основное внимание уделялось доступу к юридической помощи, структурным проблемам адвокатуры и равенству сторон в уголовном процессе.

**На передовых позициях в защите прав человека**  
«Международные деятели слишком долго не признавали важность роли адвокатов, особенно в тех странах, где другие компоненты судебной системы вызывают беспокойство, — считает Синтия Элкон, руководитель отдела БДИПЧ по верховенству закона.

«Но для обеспечения справедливого судебного разбирательства адвокаты важны в той же степени, что и судьи и прокуроры, и зачастую они первыми узнают о любых обвинениях в применении пыток или жестокого обращения, до того, как об этом становится известно таким признаваемым всеми защитникам прав человека, как неправительственные организации.»

### **Недостаточное количество адвокатов**

Одной из проблем, характерных для многих стран бывшего СССР в особенности, является острая нехватка адвокатов. В Азербайджане, например, всего около 300 адвокатов допущены к практике, при населении в восемь миллионов человек, в то время как в Европейском Союзе в среднем приходится по одному адвокату на тысячу человек.

В Советском Союзе адвокаты должны были в обязательном порядке вступать в ассоциацию, известную как коллегия адвокатов. Коллегии были достаточно автономными, но они осуществляли тщательный контроль за практикой своих членов. Реформирование этой системы осуществляется по различным направлениям, и участники совещания ОБСЕ обсуждали, привели ли эти реформы к появлению крепких и самостоятельных ассоциаций адвокатов и помогли ли они улучшить доступ граждан к юридической помощи.

### **Недостаточные усилия по реформированию**

В некоторых странах реформы коллегий адвокатов привели к появлению избыточных ограничениям систем, в которых процветает непотизм. Процедуры принятия новых членов в них являются неясными, а экзамены на получение статуса адвоката — недостаточно прозрачными. И несмотря на

стабильно большое количество выпускников юридических вузов, адвокатские объединения не производят замену даже тех адвокатов, которые выходят на пенсию.

С другой стороны, в тех странах, где нет структурированной адвокатуры, система может быть хаотичной. Контроль за доступом к адвокатской практике обычно осуществляет Министерство юстиции или созданные им органы, что также оставляет свободное поле для злоупотреблений. У адвокатов нет возможностей для эффективного лоббирования в качестве профессиональной ассоциации, отсутствуют систематическое и регулярное повышение квалификации и профессиональные стандарты. Отсутствие организации также приводит к неэффективному предоставлению юридической помощи, что часто выражается в сговоре между следователями и адвокатами в ущерб обвиняемым.

### **Больше прозрачности и независимости**

Найти правильный путь к реформам непросто. Развитие профессиональной ассоциации, прозрачной и независимой, требует наличия воли как со стороны органов власти, так и со стороны профессионального юридического сообщества. Необходимо решить, в том числе, такие вопросы, как обязанность по предоставлению бесплатной юридической помощи, а также обеспечение того, чтобы орган, регулирующий прием в адвокатуру и отвечающий за дисциплинарные процедуры, не подвергался политическому воздействию.

«В Таджикистане выпускники юридических вузов считают работу адвоката наименее привлекательной. Адвокаты сами должны добиваться проведения реформ, но многие из молодых членов коллегий боятся выступать за изменения, потому что их работа зависит от руководства коллегий, — считает Нигина Бахриева, представитель таджикской НПО «Бюро по правам человека и верховенству закона». — Адвокаты хотят реформ, но сами они нерешительны и не будут выступать с инициативой. Государство должно взять на себя инициативу по проведению реформ, но при этом действовать в тесном сотрудничестве с представителями юридической профессии.»

### **Повышение осведомленности и налаживание контактов**

«Необходимые в этих странах структурные реформы адвокатуры требуют многолетней работы, и БДИПЧ будет продолжать выступать за проведение реформ и предлагать помощь в законотворческой деятельности, — сказала г-жа Элкон. — Но наше совещание преследует две краткосрочные цели — повысить осведомленность на международном уровне о значении адвокатуры для обеспечения справедливого судебного разбирательства и создать условия для того, чтобы адвокаты в этом регионе, которые зачастую работают в очень сложных условиях, могли налаживать контакты, обмениваться опытом и помогать друг другу.»

БДИПЧ финансировало перевод на армянский язык учебного пособия «Мониторинг мест лишения свободы: практическое руководство для НПО».

В Казахстане после принятия в 2004 году закона, позволяющего проводить общественный мониторинг мест лишения свободы, БДИПЧ совместно с другими партнерами, такими как «Международная тюремная реформа», оказывало помощь казахстанским властям в вопросах, касающихся правового регулирования органов мониторинга и их деятельности. БДИПЧ также внимательно отслеживает продолжающуюся дискуссию о создании органов мониторинга в Кыргызстане.

Ожидается, что Протокол вступит в силу в 2006 году, когда его ратифицируют 20 государств. БДИПЧ продолжит участвовать в этом процессе.

## II. Справедливое судебное разбирательство

Право на справедливое судебное разбирательство состоит из нескольких минимальных стандартов, затрагивающих почти все компоненты системы уголовного правосудия: независимость судебной системы, доступ к квалифицированной юридической помощи и определенные процессуальные гарантии, такие как предоставление обвиняемому права на проведение публичного слушания дела в разумные сроки и права на обжалование приговора, а также информирование обвиняемых обо всех принимаемых решениях.

Судебное разбирательство, которое проводится с нарушением хотя бы одного из этих компонентов, может быть признано несправедливым. Поэтому БДИПЧ использует комплексный подход к содействию судебным системам в обеспечении справедливого судебного разбирательства. БДИПЧ предлагает государствам помощь в приведении их законодательства в состояние, способное обеспечить справедливое судебное разбирательство, с закреплением всех необ-

ходимых гарантий. Бюро также осуществляет деятельность, направленную на реформирование адвокатуры и повышение профессиональных навыков юристов. БДИПЧ также учитывает положительную роль программ по мониторингу судебных процессов в выявлении систематических недостатков в отправлении правосудия.

### Реформа адвокатуры

В странах, где адвокатура не является открытым институтом, свободно принимающим новых членов на регулярной основе, неизбежно возникает недостаток адвокатов для всех нуждающихся в юридической помощи.

БДИПЧ выступает в поддержку реформирования адвокатуры для улучшения доступа к юридической помощи. Эта поддержка оказывается в форме предоставления рекомендаций экспертов, анализа законодательства или просто организации необходимой дискуссии между всеми заинтересованными сторонами, включая неправительственный сектор. Кроме того, БДИПЧ поощряет повышение профессиональной квалификации юристов.

В Азербайджане БДИПЧ отслеживало применение нового закона об адвокатской деятельности. Совместно с Центром ОБСЕ в Баку и Правовой инициативой для стран Центральной Европы и Евразии Американской ассоциации юристов (АВА/СЕЕЛ), БДИПЧ выступило инициатором диалога с азербайджанскими партнерами для обеспечения исполнения этого закона.

В Кыргызстане БДИПЧ провело анализ двух законопроектов об адвокатской деятельности. В октябре в сотрудничестве с парламентом и другими заинтересованными сторонами БДИПЧ организовало круглый стол для обсуждения законопроектов. Дискуссия затронула вопросы статуса адвокатов и обеспечения независимости предлагаемой новой организации адвокатов при сохранении стандартов профессиональной этики и эффективных дисциплинарных процедур.

## Еще один шаг на пути обеспечения справедливого судебного разбирательства

### БДИПЧ содействует обсуждению упразднения практики дополнительного расследования

Многие проблемы, относящиеся к реформированию систем уголовного правосудия в бывшем СССР, связаны с пережитками советского уголовного процесса. Одной из этих проблем являются полномочия судей отправить дело на «дополнительное расследование».

Эти полномочия позволяют суду принять три возможных решения в результате судебного разбирательства: признать обвиняемого виновным, оправдать обвиняемого или вернуть дело прокурору, предоставив возможность (и время) дополнительно расследовать дело и искать доказательства. Когда суд отправляет дело на дополнительное расследование, он, по сути, подтверждает, что в ходе процесса не было представлено достаточно доказательств, чтобы вынести обвинительный приговор. Согласно стандартам справедливого судебного разбирательства, если в деле недостаточно доказательств для вынесения обвинительного приговора, суд должен принять решение об оправдании обвиняемого.

На практике возможность вернуть дело на доследование поз-

воляет прокурорам исправлять недостатки и расхождения в деле и зачастую прикрывает недостаточно профессиональную работу прокуратуры. Это может привести, как минимум, к нарушению правил сбора доказательств или, в худшем случае, к жестокому обращению или пыткам для обеспечения того, чтобы в результате следующего рассмотрения дела был вынесен обвинительный приговор. Некоторые дела суд отправляет на доследование по несколько раз и расследование длится многие годы, лишая обвиняемого как рассмотрения дела в разумные сроки, так и окончательного решения суда.

Наличие подобных полномочий у суда усиливает обвинительный уклон судебной системы и противоречит принципам презумпции невиновности и равенства сторон. Отчасти это объясняет, почему количество оправдательных приговоров в некоторых странах региона ОБСЕ составляет лишь около 1% от всех рассматриваемых дел.

Практика доследования нарушает принцип состязательности процесса и право на рассмотрение

дела в беспристрастном суде без необоснованной задержки. В связи с серьезными последствиями этой практики БДИПЧ содействует дискуссии об упразднении доследования и оказывает помощь государствам-участникам ОБСЕ, которые выразили свою заинтересованность в проведении такой реформы.

Одним из последних примеров является Казахстан. В 2005 году по запросу Генеральной прокуратуры БДИПЧ оказало помощь в проведении конференции о перспективах отмены доследования. Обсуждались примеры из опыта стран, которые уже провели эту реформу и привели свое законодательство в соответствие со статьей 14 Международного пакта о гражданских и политических правах — международного инструмента, который устанавливает стандарты справедливого судебного разбирательства. Очевидно, что эта реформа не решает всех проблем системы уголовного правосудия, но без принятия этих важных мер прогресс в отношении исполнения международных стандартов справедливого судебного разбирательства невозможен.

В Казахстане БДИПЧ также провело анализ предлагаемых изменений в закон об адвокатской деятельности, которые предусматривают реформирование доступа в адвокатуру, дисциплинарных процедур и организационной структуры адвокатуры. В ходе проходившего в ноябре Дополнительного совещания по человеческому измерению, посвященного роли адвокатов в обеспече-

нии справедливого судебного разбирательства, было сделано несколько рекомендаций в отношении реформирования адвокатуры, которые могут быть использованы в Казахстане. В 2006 году БДИПЧ планирует организовать международную конференцию по реформированию адвокатуры в Казахстане.

В Армении БДИПЧ наблюдало за реализацией нового закона об адвокатской деятель-



ности и за объединением двух ранее действовавших организаций в недавно созданную Палату адвокатов.

#### **Повышение профессиональной квалификации**

БДИПЧ поддерживает создание программ по повышению квалификации, которые позволяют адвокатам регулярно пополнять свои профессиональные знания и улучшать свои навыки. В 2005 году БДИПЧ работало с адвокатами из Казахстана в рамках программы повышения профессиональной квалификации. Несколько казахстанских адвокатов, которые прошли программу обучения БДИПЧ в предыдущем году, провели более 90 часов семинаров, направленных на повышение профессиональных навыков их менее опытных коллег из Алматинской городской коллегии адвокатов. В Кыргызстане БДИПЧ оказало поддержку «Молодежной правозащитной группе», национальной НПО, которая провела специализированный учебный курс для юристов по применению Международного пакта о гражданских и политических правах. В 2006 году 25 юристов закончат обучение по этой программе.

#### **Мониторинг судебных процессов<sup>1</sup>**

Программы мониторинга судебных процессов могут быть очень эффективными для обеспечения права на справедливое судебное разбирательство. Собранные наблюдателями информация зачастую указывает на те аспекты, которые наиболее остро нуждаются в реформировании, и может создать основу для обсуждения реформ. В некоторых случаях само присутствие наблюдателей на процессе может способствовать более тщательному соблюдению процессуальных правил судом и сторонами процесса.

Когда в 2002 году БДИПЧ организовало первое совещание сотрудников миссий ОБСЕ на местах, занимающихся мониторингом судебных процессов, наблюдение за

судебными процессами было сравнительно новой для них деятельностью и проводилось в основном в странах Юго-Восточной Европы. Богатый опыт, накопленный этими наблюдателями, может быть использован теми, кто только начинает вести эту деятельность в других частях региона ОБСЕ. В 2005 году БДИПЧ провело две встречи, для того, чтобы создать возможность для обмена опытом и знаниями. Осенью в Сараево было проведено четвертое совещание сотрудников миссий ОБСЕ на местах, занимающихся мониторингом судебных процессов, на котором присутствовали сотрудники 12 миссий ОБСЕ. После этого совещания еще одна встреча в Загребе была посвящена мониторингу дел о военных преступлениях.

<sup>1</sup>Подробнее о деятельности БДИПЧ в этой сфере см. Права человека, с. 62-64.

## Программы и проекты

<i>Программы</i>	<i>Регион/страна</i>	<i>Компоненты</i>
Уголовное правосудие	Регион ОБСЕ	
Справедливое судебное разбирательство	1. Юго-Восточная Европа 2. Кавказ, Центральная Азия	1. Военные преступления 2. Содействие в разработке и поддержке стандартов справедливого судебного разбирательства
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии по поддержке прав человека и демократизации в Центральной Азии и разработке руководства по мониторингу СМИ в период выборов	Центральная Азия	Развитие профессиональных навыков юристов
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии: поддержка законодательных реформ и реформы системы уголовного правосудия в странах Центральной Азии	Центральная Азия	Реформирование системы уголовного правосудия
<b>Проекты</b>		
Предупреждение и помощь по законодательным вопросам	Центральная Азия	
Предупреждение и помощь по законодательным вопросам	Кавказ	
Оказание технического содействия институтам по правам человека, таким как институт омбудсмена	Кавказ	
Содействие законотворческой деятельности	Кыргызстан	
Обучение персонала пенитенциарных учреждений	Кыргызстан	
Обучение судей, прокуроров и адвокатов применению Международного пакта о гражданских и политических правах	Кыргызстан	
Оказание помощи учебному центру для системы правосудия	Казахстан	
Юридическая помощь и представительство в суде	Хорватия	
Развитие альтернатив лишению свободы	Беларусь	
Помощь при проведении законодательных реформ	Центральная Азия	
Мониторинг мест лишения свободы	Кавказ, Центральная Азия	
Законодательные реформы	Сербия и Черногория (Черногория)	
Противодействие пыткам	Регион ОБСЕ	
Региональный мониторинг судебных процессов	Юго-Восточная Европа	
Уголовное правосудие: прокуратура в Армении	Армения	

## Демократизация

# Гражданское общество и демократическое управление

---

В понимании БДИПЧ фундаментальным аспектом *гражданского общества* является добровольное участие граждан в общественной жизни — как на местном, так и на общенациональном уровне — непосредственно или при помощи институтов и организаций. Степень прозрачности и эффективности этого участия служит показателем качества демократического управления в рамках данной страны. На протяжении последних 15 лет БДИПЧ стремилось укрепить это участие в соответствии с обязательствами ОБСЕ о гражданском обществе в целом и об НПО в частности.

С 2004 года БДИПЧ начало применять более широкий подход в деле укрепления демократических традиций путем разработки и принятия инклюзивной стратегии, заключающейся в ведении одновременной работы с гражданским обществом, политическими структурами и государственными органами. Основываясь на результатах проведенного в 2004 году Семинара по человеческому измерению о демократических институтах и демократическом управлении, Бюро собирается дополнить другие программы, направленные на укрепление институтов, проведение законодательных реформ и поддержку верховенства закона, уделяя особое внимание укреплению демократических *процессов* посредством повышения прозрачности и участия в принятии политических решений. Два новых пилотных проекта, осуществленных в 2005 году, дают ценный материал для дальнейшей разработки данного подхода.

Кроме того, БДИПЧ продолжает способствовать участию НПО в основных мероприятиях ОБСЕ.

## Основные вопросы

» **Демократическая культура.** Работа ОБСЕ в сфере развития демократии, продолжавшаяся более десяти лет, продемонстрировала, что демократия является чем-то большим, чем простой перечень институтов и законов. Настоящая функционирующая демократия также требует наличия в данном обществе норм, правил и традиций в сочетании с культурой поиска взаимовыгодных решений в ходе процесса обсуждения. Только при наличии такой культуры институты способны функционировать демократическим образом как в своей внутренней структуре, так и в отношениях друг с другом.

» **Политическое представительство.** Международные программы демократизации, осуществленные в регионе ОБСЕ с начала 1990-х годов, в основном были направлены на два сектора: государственные органы/структуры и НПО. Политические партии были задействованы менее систематично, несмотря на очевидную проблему наличия слабых политиков с низким уровнем поддержки и подотчетности. Политические партии должны быть эффективными, для того, чтобы обеспечить надлежащее функционирование законодательных структур, являющихся обязательным условием для развития демократии

для всех. В действительности, если политические партии должны способствовать развитию демократического управления, они сами также должны управляться демократическими методами.

» **Реформирование парламента.** Парламент является самым настоящим демократическим институтом, где сталкиваются мнения граждан и правительства в ходе взаимодействия между партиями и фракциями, находящимися у власти или в оппозиции. В этой связи институциональное развитие политических партий и реформа парламентских органов должны быть взаимосвязаны.

## Деятельность

В 2005 году БДИПЧ осуществляло деятельность в следующих сферах:

- » поощрение развития политических партий как демократических институтов;
- » повышение потенциала для проведения парламентских реформ и
- » участие НПО в мероприятиях ОБСЕ.

### I. Поощрение развития политических партий как демократических институтов

Демократические политические партии являются неотъемлемой частью крепкого и здорового гражданского общества и естественными механизмами выражения политических интересов и приоритетов граждан, через которые интересы общества должны находить свое отражение в методах управления обществом. Этого невозможно достичь без надежных и законных средств выражения в политическом процессе. Политические партии также помогают защищать права частных лиц и обеспечивать последовательное, законное и открытое функционирование властей; объединяя, обсуждая и согласовывая требования конкурирующих между собой сторон, они способствуют появлению более согласованной и устойчивой поли-

тики и, соответственно, большей степени подконтрольности и легитимности.

В то время как выборы являются наиболее очевидным средством выражения демократических предпочтений, события, происходящие в период *между* выборами, являются крайне важными для поддержания и укрепления демократии. Если выборы обеспечивают легитимность по форме, то по содержанию они формируют эффективную представительство. Эффективная представительность власти может быть достигнута только в том случае, если политическая система создает равные условия для конкурирующих партий и если партии сами представляют собой представительные структуры, которые позволяют своим членам — мужчинам и женщинам — активно участвовать в управлении партией на равных условиях. Без этого состязательная политика невозможна, а без состязательной политики в период между выборами попросту нет демократии.

В 2004 году БДИПЧ уделяло основное внимание тому, какие конструктивные действия следует предпринимать в связи с появлением пространства для процессов демократизации и импульса после так называемой «розовой» революции в Грузии. Важным представлялось укрепление политической системы в целях предотвращения дальнейших резких изменений режима в Грузии. В этой связи демократическую политическую систему Грузии могла бы укрепить попытка со стороны различных политических партий критично оценить свою деятельность и способы взаимодействия друг с другом. Признание этого факта привело к реализации в Грузии пилотного проекта БДИПЧ под названием «Интерактивная оценка политических партий».

Совместно с Нидерландским институтом многопартийной демократии (НИМД) и расположенным в Тбилиси Кавказским институтом мира, демократии и развития БДИПЧ разработало методiku для проведения аналитических исследований, с помо-

щью которой политические партии Грузии смогли принять участие в интерактивном анализе собственной деятельности.

На протяжении 2005 года шесть основных политических партий Грузии под руководством и при помощи трех партнерских организаций проводили анализ собственной деятельности, в ходе которого рассматривался широкий спектр вопросов, относящихся к функционированию партий. В их число входили цели создания партии, работа с общественностью и членство, участие женщин и их вклад в партийную программу, государственное финансирование партии, проблемы меньшинств и геополитические вопросы, отношения между партиями и фракциями в парламенте и отношения между партиями и государством.

В 2006 году, по завершении первого года этого проекта, участие в котором БДИПЧ, как ожидается, будет носить долгосрочный характер, планируется публикация аналитического отчета. В нем будет содержаться основная информация о действующей политической системе и ее всесторонний анализ, а также детальное описание всех стратегических мер, которые следует предпринять для укрепления демократических практик в партийной структуре.

Этот пилотный проект уже принес ряд важных результатов:

- ▶ политические партии участвовали в этом процессе как полноценные заинтересованные стороны, что позволило им почувствовать свою личную ответственность за его развитие и успех;
- ▶ интерактивный процесс оценки привел к повышению потенциала партий в вопросах критического мышления;
- ▶ проект с успехом продемонстрировал, что сотрудничество между различными партиями является не только возможным, но даже желательным.

Этот пилотный проект уже привлек внимание других государств-участников и миссий ОБСЕ на местах. Миссия по оценке уже осуществлена в Молдове, проведение дру-



гих подобных миссий находится в стадии планирования.

## II. Повышение потенциала для проведения парламентских реформ

Так же, как развитие демократических принципов в работе политических партий может быть осложнено местными порядками, обычаями и правилами, так и парламентские реформы подразумевают нечто большее, чем простую комбинацию действий по наращиванию потенциала, развитию правил и процедур и обучению сотрудников аппарата парламента и парламентариев. Для того, чтобы такие реформы устойчиво развивались, требуется наличие хорошо развитого представления о них на местах, а также долгосрочной и краткосрочной стратегий. Парламенты заинтересованы в получении большего пространства и возможностей для исследования и обсуждения своих места и роли в обществе и способов улучшения внутреннего взаимодействия и взаимодействия со внешними институтами и группами. Главное, парламентские органы, находящиеся в стадии реформирования, должны иметь возможность сами планировать реформы и сохранять полную причастность к процессу их

Марианнэ Микко, член Европейского парламента от Эстонии, на конференции БДИПЧ по институциональному развитию политических партий в столице Грузии, Тбилиси, 17 марта 2006 года. Это вторая и последняя многопартийная конференция, проведенная в рамках пилотного проекта, который реализовывался на протяжении 2005 года.

Гиа Нодия, директор Кавказского института мира, демократии и развития, который выступает одним из партнеров БДИПЧ в реализации пилотного проекта по институциональному развитию политических партий в Грузии.



проведения. Этот стратегический потенциал зачастую оказывается слабым в ряде парламентов в регионе ОБСЕ, которые сталкиваются с необходимостью проведения комплексного реформирования.

Для того, чтобы исправить этот недостаток, БДИПЧ в 2005 году в рамках второго пилотного проекта в сфере демократического управления оказывало помощь парламенту Грузии в создании Центра по парламентским реформам. Кандидатура Грузии для проведения этой инициативы не вызвала сомнений по нескольким причинам: наличие стойкой политической воли к осуществлению амбициозной программы парламентских реформ, большое количество доноров и международных участников и относительный недостаток во внутренних возможностях в области планирования и координирования процесса реформ.

Этот проект был разработан в рамках соглашения между БДИПЧ, миссией ОБСЕ в Грузии и парламентом Грузии. Нововведение заключается в том, что Центр по парламентским реформам был создан *внутри* парламента. Он подчиняется аппарату спикера при поддержке и наблюдении со стороны миссии ОБСЕ и БДИПЧ. Два принятых на работу в Центр грузинских сотруд-

ника обладают опытом и навыками работы в области функционирования парламента, права и государственного управления и прошли дополнительную учебную подготовку по вопросам реформирования парламента. Их основная задача состоит в подготовке рекомендаций спикеру и другому руководящему составу парламента по поводу стратегии реформирования парламента и координации отношений с донорами. Они будут наблюдать за всем ходом процесса реформ и его отдельными этапами и следить за соблюдением установленных сроков и достижением поставленных целей. В отношении развития внутренней дискуссии о роли и месте парламента сотрудники Центра будут взаимодействовать с членами парламента и сотрудниками аппарата парламента на протяжении всего процесса реформ.

Работа над созданием Центра по парламентским реформам была начата во второй половине 2005 года и завершилась открытием Центра в январе 2006 года.

**III. Участие НПО в мероприятиях ОБСЕ**  
БДИПЧ придает большое значение поддержке тесных отношений с неправительственными организациями. Сложившиеся отношения являются ценными для обеих

## Программы и проекты

<i>Программы</i>	<i>Регион/страна</i>	<i>Компоненты</i>
Демократическое управление	Регион ОБСЕ	
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии по поддержке прав человека и демократизации в Центральной Азии и разработке руководства по мониторингу СМИ в период выборов	Кыргызстан	Гражданский диалог
<b>Проекты</b>		
Фонд по содействию участия НПО в мероприятиях, посвященных человеческому измерению	Регион ОБСЕ	

сторон: БДИПЧ нужна информация и экспертный потенциал НПО с мест событий для формирования полного представления о выполнении обязательств ОБСЕ государствами-участниками; в то же время, БДИПЧ создает НПО условия для привлечения партнеров к работе над соответствующими вопросами. Кроме того, совещания ОБСЕ по человеческому измерению зачастую дают НПО главную возможность напрямую проинформировать правительства соответствующих стран о результатах своей деятельности, а также привлечь больше внимания к отдельным проблемам и приоритетам в своей работе.

В 2005 году БДИПЧ оказало НПО помощь по обеспечению их участия в трех дополнительных совещаниях и семинаре по человеческому измерению, а также в проводившемся в Варшаве двухнедельном совещании по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению. В общей сложности благодаря поддержке БДИПЧ 753 представителя из 542 НПО приняли участие в этих мероприятиях. Именно благодаря добровольным взносам государств-участников ОБСЕ БДИПЧ профинансировало участие такого большого числа соответствующих представителей гражданского общества в мероприятиях по человеческому измерению на протяжении целого года. Иначе предста-

вители НПО не имели бы возможности посетить эти мероприятия и внести свой вклад в их работу.

# Гендерное равенство

БДИПЧ осуществляет долгосрочную программу, направленную на повышение осведомленности и развитие эффективных государственных мер по обеспечению равных прав и возможностей. Эти усилия в первую очередь способствуют улучшению понимания среди государств-участников ОБСЕ того, что гендерное равенство является существенным элементом демократического общества. Одним из препятствий на пути к достижению этой цели является тот факт, что женские организации и механизмы развития гендерного равенства зачастую оказываются изолированными от основных процессов демократизации. БДИПЧ содействует решению этой проблемы посредством разработки программ, которые способствуют диалогу между гражданским обществом и государственными структурами и формированию механизмов для интеграции гендерных аспектов в процесс принятия решения.

В ситуации, когда женщины недостаточно представлены в процессе принятия решений и в структурах управления, женским организациям следует налаживать контакты и создавать эффективные коалиции на уровне местных общин и на общенациональном уровне, для того, чтобы расширить свое влияние на процесс принятия решений.

В рамках этого процесса БДИПЧ способствует наращиванию местного экспертного потенциала по гендерным вопросам для повышения осведомленности в сфере равных прав и возможностей и для оказания поддержки в процессе разработки эффективной государственной политики в этой области.

Осуществляя свою деятельность, БДИПЧ способствует выполнению Плана действий

ОБСЕ по поддержке гендерного равенства. В самом Бюро вопросы, связанные с продвижением равных прав и возможностей, включены во все аспекты деятельности БДИПЧ.

## Основные вопросы

» **Понимание гендерного равенства.** Во многих обществах господствуют традиционные патриархальные отношения и нормы поведения и лишь немногие понимают, что подобные отношения являются дискриминирующей практикой. Такие представления очень негативно сказываются на положении женщин и на доступных им выборах и возможностях, ограничивая их участие в процессах демократизации. Эффективные методы улучшения понимания этой проблемы должны подчеркивать пользу поддержки равенства прав и возможностей для женщин и мужчин в широком контексте демократического развития.

» **Диалог между гражданским обществом и властями по вопросам гендерного равенства.** В некоторых странах гражданское общество обладает ограниченным доступом к властям; кроме того, наблюдается весьма ограниченное понимание преимуществ участия граждан и их организаций в процессе принятия решений. Однако требования, выдвигаемые гражданским обществом, и оказываемое им давление зачастую становятся основными факторами в определении уровня осведомленности государственных институтов в вопросах гендерного равноправия и в развитии такого процесса принятия политических решений, который эффективно учитывает гендерные аспекты. Эффективный диалог выгоден обеим сторонам, предостав-



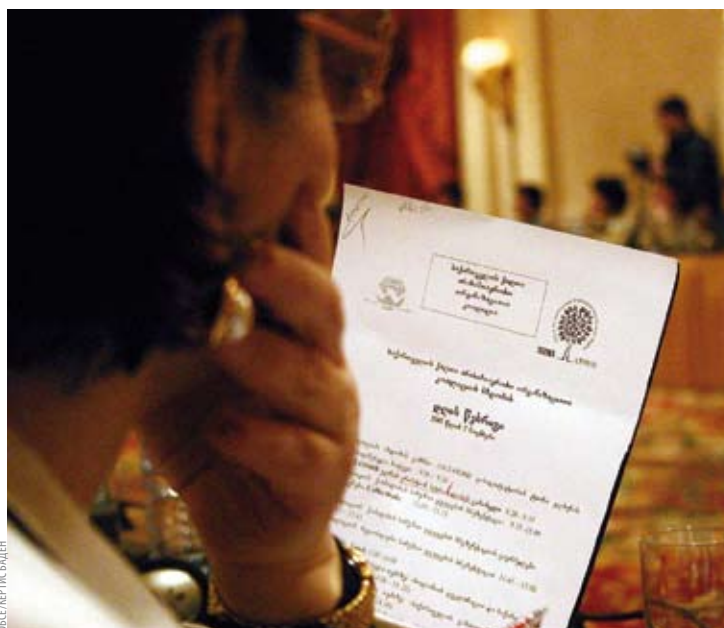
ляя государственным структурам возможность познать нужды и интересы целого общества и давая гражданскому обществу инструмент для оказания влияния на процесс принятия решений.

**Участие женщин в демократических процессах.** Во всем регионе ОБСЕ женщины недостаточно представлены в законодательных органах, политических партиях и процессе принятия решений в целом. Одним из способствующих факторов такого положения дел является недостаток навыков лидерства среди женщин. Поддержка усилий по развитию лидерских качеств среди женщин и созданию коалиций, а также поощрение сотрудничества между гражданским обществом и структурами власти являются важными инструментами повышения влияния женщин на процесс принятия решений.

**Национальный экспертный потенциал по гендерным вопросам.** Консультации и рекомендации по продвижению гендерного равенства в переходных странах обычно предоставляются специалистами и учеными из стран с развитой демократией. Однако рекомендации, предоставленные специалистами извне, не всегда приводят к появлению адекватных усилий внутри страны для достижения гендерного равенства. Поэтому специалисты со знанием ситуации на местах по собственному опыту незаменимы при развитии национальной инициативы в этом процессе. Нарастивание экспертного потенциала местных специалистов для предоставления рекомендаций по вопросам гендерного равноправия на национальном и региональном уровнях является приоритетной задачей.

## Деятельность

БДИПЧ реализует долгосрочную программу, направленную на расширение участия женщин в демократических процессах.



ОБСЕ/МЕРТКС/БАНЕН

Для этого БДИПЧ осуществляет деятельность, целью которой является повышение потенциала национальных институтов, органов власти и гражданского общества в странах Южного Кавказа и Центральной Азии, с тем, чтобы:

- а) улучшить понимание важности равенства прав и возможностей между женщинами и мужчинами;
- б) разработать и осуществить эффективную политику поддержки гендерного равенства.

Общая стратегия включает разработку механизмов взаимодействия между общественностью и государственными структурами и повышение потенциала гражданского общества по наблюдению за демократичностью действий органов правления, в особенности в вопросах защиты равных прав и возможностей для женщин и мужчин.

В 2005 году БДИПЧ осуществляло деятельность в следующих сферах:

- У развитие сотрудничества между гражданским обществом и государственными структурами для продвижения гендерного равенства;

Чарита Джаши, член Коалиции женских НПО Грузии на совещании в Тбилиси 2 ноября. Коалиция женских НПО смогла побудить правительство Грузии к сотрудничеству по вопросам обеспечения гендерного равенства.



Ти́нна Илсен, глава подразделения БДИПЧ по гендерным вопросам, дает интервью во время совещания Коалиции женских НПО Грузии 2 ноября в Тбилиси. БДИПЧ предоставило Коалиции экспертную оценку для работы по созданию высокопоставленной правительственной комиссии по вопросам гендерного равенства.

- » развитие лидерских качеств среди женщин, создание коалиций и сетей;
- » предупреждение и борьба с домашним насилием;
- » развитие национального экспертного потенциала по вопросам гендерного равенства.

#### **I. Развитие сотрудничества между гражданским обществом и государственными структурами для продвижения гендерного равенства**

В целях развития сотрудничества между гражданским обществом и государственными структурами БДИПЧ поддерживает создание сетей и механизмов расширения участия женщин в процессах формирования политики в разных общественных сферах на национальном и местном уровнях. Разработаны совместные инициативы гражданского общества и властей, в том числе способствующие развитию политического диалога о мерах повышения возможностей женщин и их участия в политическом процессе.

В Кыргызстане, например, в результате парламентских выборов, проводившихся в начале 2005 года, ни одна женщина не

прошла в национальные законодательные органы. Но на волне политических изменений, произошедших сразу после выборов, созданная БДИПЧ Сеть женщин-лидеров из разных регионов, используя возможность работы с новым президентом страны, смогла добиться создания должности специального представителя президента по вопросам гендерного равенства в парламенте Кыргызской Республики. БДИПЧ продолжает предоставлять Сети и специальному представителю по вопросам гендерного равенства рекомендации и экспертные ресурсы, чтобы обеспечить включение гендерных аспектов в законодательство и создать общую программу по внедрению гендерных аспектов в план реформ, осуществляемых на нынешнем этапе. В контексте продолжающихся конституционных реформ в Кыргызстане, Сеть выступает за включение принципа равенства между мужчинами и женщинами в основополагающие принципы конституции.

В Грузии, Коалиция женских НПО при поддержке БДИПЧ смогла убедить правительство в эффективности создания, в сотрудничестве с гражданским обществом,

национальных механизмов, способствующих развитию равных прав и возможностей. В порядке содействия достижению этой цели, БДИПЧ предоставило Коалиции экспертные рекомендации, необходимые в ее работе над инициативой создания правительственной комиссии по вопросам гендерного равенства при аппарате премьер-министра. Мандат созданной комиссии заключается в разработке национального плана действий по вопросам гендерного равенства. В соответствии с разработанной совместно с БДИПЧ стратегией, в состав комиссии вошли представители ключевых министерств и члены Коалиции НПО. В настоящее время БДИПЧ предоставляет комиссии и Коалиции женских НПО рекомендации по проекту национального плана действий. Для окончательного формулирования этого документа, Коалиция использует свою широко развитую сеть среди региональных представителей во всех регионах Грузии.

В Армении БДИПЧ предоставило помощь своим партнерам в разработке методики и стратегии полномасштабных усилий местных женских организаций по инициации общественной дискуссии с политиками из правительства и парламента о включении гендерных аспектов в систему национального образования. Благодаря экспертному потенциалу БДИПЧ в результате этих усилий была разработана программа по включению специализированных и междисциплинарных курсов о гендерных вопросах в учебные планы средних школ и вузов.

## **II. Развитие лидерских качеств среди женщин, создание коалиций и сетей**

БДИПЧ способствует развитию лидерства, формированию коалиций и сетей женских организаций в целях расширения участия женщин в процессах принятия решений. Хотя подобные усилия главным образом направлены на представителей гражданского общества, зачастую они также предусматривают повышение уровня образования

и развитие навыков женщин, уже занимающих должности в органах власти. Эта работа осуществляется в таких областях, как участие в политической деятельности, государственное управление, лоббирование и налаживание стратегических контактов с неправительственным сектором.

На протяжении 2005 года БДИПЧ продолжало проводить обучение с целью развития навыков, повышения потенциала и знаний женских объединений и региональных сетей в Азербайджане, Грузии и Кыргызстане.

В Азербайджане БДИПЧ предоставляло региональному объединению женщин экспертную оценку по ведению деятельности, направленной на повышение осведомленности и развитие лидерских качеств, в женских организациях 30 регионов страны. Это помогло членам объединения развить практические навыки, необходимые для содействия повышению прозрачности процесса принятия решений местными органами власти и участия в нем женщин, а также для поддержки участия женщин в парламентских выборах, проходивших в ноябре 2005 года.

В Грузии, при использовании предоставленных БДИПЧ рекомендаций, Коалиция женских НПО и ее тематические рабочие группы принимали активное участие в продолжающемся процессе реформ, работая над интеграцией гендерных аспектов в такие сферы политики, как образование, здравоохранение, экономика, реформа местного самоуправления, урегулирование пост-конфликтной ситуации, охрана окружающей среды и СМИ. БДИПЧ также провело консультации и предоставило рекомендации региональным членам Коалиции, работающим во всех 11 регионах Грузии, по лоббированию создания штатов ответственных работников по гендерным вопросам в министерствах и местных органах власти. В результате этого четыре региональных участника Коалиции были избраны для выполнения этой работы в соответствующих регионах.

Стремясь способствовать расширению участия женщин в политических процессах, БДИПЧ поддержало совместную инициативу, в которой принимали участие эксперты от гражданского общества Грузии и политические партии, по проведению оценки развития политических партий, степени внутренней демократии и ее влияния на возможности членов партии женского пола занимать руководящие позиции. Первоначальные результаты оценки подчеркнули важность того, что политические партии должны стать более прозрачными и представительными посредством расширения возможностей женщин участвовать в политике и занимать руководящие посты.

В Кыргызстане Сеть женщин продолжает использовать экспертный потенциал БДИПЧ в своей работе с женщинами, занимающими должности в местных органах самоуправления, по включению гендерных вопросов во все аспекты деятельности на местном уровне. По результатам проведенной в прошлом году успешной кампании, осуществленной силами Сети и направленной на избрание женщин-кандидатов в местные советы, БДИПЧ рекомендовало Сети привлечь к участию женщин в их новой должности и провести для них серию учебных семинаров по включению гендерных вопросов во все аспекты их деятельности. В то время как общее количество женщин, избранных на разные должности в Кыргызстане остается небольшим, первый опыт продвижения женщин в выборах, в результате которого представительность женщин в структурах местного самоуправления повысилась на 27%, говорит о значительных достижениях программы.

Объединения по развитию лидерства среди женщин, созданные БДИПЧ и работающие при его поддержке, способствуют процессам демократизации на местном уровне путем расширения участия женщин в процессах принятия решений. Эти объединения позволяют женщинам-руководителям вовлекать власти в общественные иници-

ативы, направленные на улучшения муниципального управления, и повышать подотчетность местных органов власти.

### III. Предупреждение и борьба с домашним насилием

Домашнее насилие является одним из главных препятствий на пути свободного выражения женщинами своей воли и полноценного участия женщин в общественной жизни. Домашнее насилие часто приводит к полному исключению женщин из процесса принятия решений и препятствует эффективному участию женщин в демократических процессах. Создание условий, в которых женщины будут чувствовать себя в безопасности и в которых государство будет защищать их от такого насилия, является фундаментально важным для возможностей женщин эффективно участвовать в социальной, экономической и политической жизни.

Подход БДИПЧ в этой сфере основан на трех главных компонентах: улучшение понимания правоохранительными органами того факта, что домашнее насилие является преступлением; наращивание потенциала сотрудников правоохранительных органов по эффективному предупреждению домашнего насилия и борьбе с ним; и поощрение сотрудничества между правоохранительными органами и НПО по стратегическим вопросам и мерам предупреждения этих преступлений и борьбы с ними.

В 2005 году БДИПЧ предоставляло национальным партнерам от гражданского общества в Азербайджане и Грузии рекомендации стратегического характера и экспертные оценки по поводу тех областей, связанных с применением домашнего насилия, которые особенно требуют вмешательства. Эти усилия были сосредоточены на повышении осведомленности сотрудников правоохранительных органов и медицинских работников об этой проблеме. Одним из основных компонентов, разработанных для обеспечения широкого воздействия

Рэт Лая, глава Женского учебного центра в Эстонии, на встрече с Коалицией женских НПО Грузии 2 ноября в Тбилиси.



программы, были усилия, направленные на повышение осведомленности о проблеме среди сотрудников правоохранительных органов и медицинских работников в регионах вне столицы. Специальные действия в обеих странах включали проведение учебных семинаров экспертами из гражданского общества для сотрудников правоохранительных органов и медицинских работников, подбор практических рекомендаций и рабочих учебных пособий для сотрудников правоохранительных органов и медицинских работников, а также поддержку создания учебного и медицинско-диагностического центра, который будет предоставлять информацию и обеспечивать доступ к важным медицинским ресурсам социальным работникам, которые работают с жертвами домашнего насилия, а также самим жертвам.

Наряду с повышением осведомленности БДИПЧ помогает организациям из гражданского общества в их усилиях по оказанию поддержки пострадавшим от домашнего насилия путем содержания убежища, предоставления юридических консультаций и психологической помощи. БДИПЧ спо-

собствует развитию партнерских отношений между правоохранительными органами и представителями гражданского общества, которые приводят к обмену информацией, совместному сбору статистических данных и вмешательству в случаи домашнего насилия. В Грузии начался процесс подготовки законопроектов о насилии в отношении женщин, а в Азербайджане такой процесс уже находится в стадии реализации и в нем принимает участие широкий круг заинтересованных сторон, таких как служащие правоохранительных органов, прокуроры, судьи, медицинские и социальные работники и организации из гражданского общества.

#### **IV. Развитие национального экспертного потенциала по вопросам гендерного равенства**

Наличие компетентных национальных экспертов, способных оказать влияние на развитие событий на региональном, национальном и международном уровнях и знающих по собственному опыту проблематику в сфере равных прав и возможностей, является крайне важным для обеспечения устойчивой реализации программ БДИПЧ. Бюро

считает развитие экспертного потенциала на местах ключевым фактором для достижения реального и долгосрочного эффекта в своей работе. В этой связи БДИПЧ создало Совет экспертов НПО для развития резерва национальных экспертов.

Совет экспертов НПО по вопросам гендерного равенства, в состав которого входят 15 экспертов от гражданского общества из стран Центральной Азии и Южного Кавказа, работает над поддержкой развития лидерских качеств среди женщин и расширением участия женщин в процессах принятия решений во всем регионе. Все члены Совета представляют организации, которые уже долгое время являются партнерами БДИПЧ и заслуженно считаются признанными лидерами гражданского общества в своих странах.

Создание Совета является общерегиональной инициативой, впервые выдвину-

той в 2004 году и разработанной для поощрения развития крепкого и самостоятельного национального экспертного потенциала. Эта инициатива направлена на то, чтобы международный опыт расширения участия женщин эффективно распространялся в странах Южного Кавказа и Центральной Азии.

В 2005 году БДИПЧ организовало для Совета несколько семинаров по вопросам развития экспертного потенциала и навыков, разработки стратегии и ознакомления с международным опытом, в ходе которых члены Совета разработали совместный план деятельности для использования соответствующего опыта и полученных знаний. К примеру, члены Совета из Грузии и Азербайджана совместно работали над поддержкой повышения экономического потенциала женщин в Азербайджане, а члены Совета из Кыргызстана способствовали

## Программы и проекты

<i>Программы</i>	<i>Регион/страна</i>	<i>Компоненты</i>
Расширение участия женщин в демократических процессах	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Армения</li> <li>2. Азербайджан</li> <li>3. Грузия</li> <li>4. Украина</li> <li>5. Центральная Азия и Южный Кавказ</li> <li>6. Центральная Азия и Южный Кавказ</li> <li>7. Южный Кавказ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Учебно-просветительская деятельность в области прав женщин и развитие лидерских качеств среди женщин</li> <li>2. Развитие лидерских качеств среди женщин и участие в политической деятельности</li> <li>3. Развитие лидерских качеств среди женщин и создание коалиции НПО</li> <li>4. Повышение участия женщин в демократических процессах</li> <li>5. Развитие лидерских качеств среди женщин/ предотвращение насилия в отношении женщин</li> <li>6. Интеграция гендерных аспектов в работу органов власти</li> <li>7. Предотвращение насилия в отношении женщин</li> </ol>
<b>Проекты</b>		
Развитие лидерских качеств среди женщин и коалиция НПО	Грузия	
Учебно-просветительская деятельность в области прав женщин и развитие лидерских качеств среди женщин	Армения	

процессу укрепления региональной женской сети в Грузии. Кроме того, БДИПЧ провело учебные семинары по участию женщин в политических партиях в Украине с использованием экспертного потенциала членов Совета из Кыргызстана. Члены Совета внесли большой вклад в работу совещаний на высоком уровне по гендерным аспектам в экономике, проводившихся Европейской экономической комиссией ООН в Астане и Женеве. Аналогичные инициативы будут и далее выдвигаться со стороны Совета экспертов в целях закрепления передовой практики и обмена опытом между странами для развития эффективных мер по укреплению равных прав и возможностей.

реждения и борьбы против него, в том числе законодательными методами;

» помощь государствам-участникам ОБСЕ в вопросах разработки и применения национальных стратегий по поощрению гендерного равенства.

## Приоритеты в дальнейшей работе

В целях расширения существующих достижений и укрепления своей долгосрочной стратегии сотрудничества, БДИПЧ продолжит уделять основное внимание развитию национального экспертного потенциала, необходимого для поддержки гендерного равенства. Следующие приоритеты обозначены при планировании работы на следующий год:

» наращивание потенциала национальных экспертов, выходящего за пределы теоретических знаний, для разработки, осуществления и управления программами по поощрению равного участия женщин в процессах демократизации;

» поощрение и поддержка сотрудничества между гражданским обществом и государственными структурами в целях повышения роли женщин в процессе принятия решений и обеспечения их полноценного участия в политической и общественной жизни на всех уровнях;

» повышение осведомленности и наращивание потенциала сотрудников правоохранительных органов, медицинских работников и гражданского общества относительно реагирования на домашнее насилие, его предуп-

## Миграция/свобода передвижения

Мобильность населения становится все более распространенным явлением во всем мире. По мере того, как люди в регионе ОБСЕ передвигаются внутри стран своего проживания и между странами, потоки миграции становятся более сложными, чем когда-либо. Миграция может играть положительную роль в экономическом и социальном развитии и способствовать улучшению взаимопонимания между различными культурами и развитию демократических тенденций. Но мигранты могут также стать жертвами негативных стереотипов, нетерпимости и нарушений прав человека.

ОБСЕ разработала ряд важных обязательств, которые направлены на облегчение передвижения людей через границы и внутри стран их проживания. БДИПЧ помогает государствам-участникам в их

усилиях по дальнейшему соблюдению обязательств ОБСЕ в области миграции, свободы передвижения, обращения с рабочими-мигрантами и с гражданами других государств-участников.

Защита прав человека мигрантов в регионе ОБСЕ сталкивается со значительными препятствиями. Во многих местах все еще сохраняются ограничения на передвижение граждан внутри стран их проживания и между странами, и в то же время недостаток информации о миграционном законодательстве и миграционной политике других государств-участников создает сложности как для граждан, так и для властей. Более того, во всем регионе ОБСЕ укоренились неверные представления о влиянии, оказываемом мигрантами, и отсутствует понимание положительных аспектов миграции.



Директор кыргызской Миграционной службы Зафар Хакимов на встрече между властями Кыргызстана и руководством Свердловской области РФ, организованной при поддержке БДИПЧ в феврале.



В связи с тем, что в 2005 году Экономический форум, Семинар по человеческому измерению, а также Средиземноморский семинар были посвящены миграции и интеграции мигрантов, данные вопросы привлекли к себе повышенное внимание государств-участников ОБСЕ.

## Основные вопросы

### » Право на свободный выбор места проживания.

Несмотря на то, что Советский Союз перестал существовать более 15 лет назад, советские правила регистрации граждан, известные как прописка, остаются в большой степени неизменными в нескольких государствах Восточной Европы и Центральной Азии. Система прописки ограничивает свободу лиц выбирать место проживания внутри своей страны. Это приводит к возможному отказу в оказании социальных услуг и создает препятствия при трудоустройстве и в доступе к образованию. Эта система также затрудняет участие мигрантов в избирательном процессе. Более того, система прописки значительно осложняет поиск долгосрочных решений в вопросах интеграции в общество рабочих-мигрантов и внутренне перемещенных лиц, а также осложняет защиту их прав.

### » Интеграция рабочих-мигрантов в принимающее общество.

Количество рабочих-мигрантов в регионе ОБСЕ возрастает. Помимо перемещения в другие страны, граждане также перемещаются в более обеспеченные и экономически более развитые регионы своей страны и большие города в поисках работы и лучших условий жизни. Нетерпимость со стороны принимающего общества или сообщества по отношению к мигрантам может привести к появлению конфликтов или противостояния, которые в некоторых случаях усугубляются отсутствием адекватных правовых механизмов, необходимых для обеспечения защиты их прав. Во многих странах успешная интеграция мигрантов в дальней-

шем осложняется отсутствием механизмов нормализации их ситуации.

### » Трансграничное сотрудничество по вопросам трудовой миграции.

Многие рабочие-мигранты не знают о своих правах в странах назначения и поэтому могут стать жертвами эксплуатации и плохого обращения. Более того, отсутствие диалога между странами происхождения мигрантов и странами их назначения приводит к тому, что власти не знают о масштабе миграционных потоков между этими странами и, следовательно, применяют неадекватную миграционную политику. В государствах-участниках ОБСЕ нужны механизмы сотрудничества по вопросам трудовой миграции, чтобы предотвратить дискриминацию, неправильное обращение и другие нарушения прав человека рабочих-мигрантов. Необходимо также непрерывный обмен информацией между странами происхождения и назначения в целях разработки соответствующей миграционной политики.

## Деятельность

В 2005 году деятельность БДИПЧ была сосредоточена на следующих областях:

### I. Внутренняя миграция:

» содействие реформированию системы прописки;

» поощрение разработки политики, направленной на интеграцию мигрантов.

### II. Трансграничная миграция:

» поддержка межгосударственного сотрудничества в области трудовой миграции, обмена информацией о миграции и правах человека мигрантов.

### I. Внутренняя миграция

#### *Содействие реформированию системы прописки*

Советская система прописки — правовые и административные ограничения на свободу передвижения и выбора места проживания, подразумевающие проставление регистра-

«Государства-участники устранят все правовые и другие ограничения в отношении передвижения своих и иностранных граждан в пределах их территорий и местожительства лиц, имеющих право на постоянное проживание, за исключением тех ограничений, которые могут быть необходимы и официально объявлены исходя из военных интересов, интересов безопасности, экологии или других законных государственных интересов, в соответствии с их национальными законами, совместимыми с обязательствами в рамках СБСЕ и международными обязательствами в области прав человека. Государства-участники обязуются сводить такие ограничения к минимуму.»

— Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1991 год

ционных штампов во внутренних паспортах граждан для обозначения адреса их постоянного проживания, — остается механизм регистрации граждан во многих странах бывшего СССР. Система требует от каждого гражданина, желающего изменить свое место проживания внутри данной страны, получить на это письменное разрешение от государства. Лица, меняющие место проживания без разрешения государства, могут столкнуться с отказом в предоставлении государственных услуг или с невозможностью осуществлять некоторые из своих прав, включая право на труд, на обучение в средней школе или высшем учебном заведении или даже право на заключение брака. Очевидно, что подобные ограничения нарушают как национальное, так и международное законодательство. Они противоречат основным правам на свободу передвижения и выбора места проживания, закрепленным в обязательствах ОБСЕ.

В ряде государств система прописки сыграла важную роль при переходе к рыночной экономике. Подтверждение проживания в определенном регионе требовалось для участия в программе приватизации, и в некоторых странах оно использовалось при приня-

тии решения о предоставлении гражданства или разрешения на проживание. Но теперь, помимо того, что система прописки противоречит основным правам человека, продолжающееся применение этой системы препятствует развитию рынков труда и рыночной экономики.

В то время как некоторые страны бывшего СССР проводят реформирование системы прописки с разной степенью успеха, в других странах эта система продолжает действовать или только изменила свое название. Отсутствие прогресса в деле ее отмены отчасти вызвано недостатком знаний об альтернативных системах регистрации населения, которые не нарушают права на свободу передвижения, а также связано с недостаточным пониманием преимуществ, которые дает современная система регистрации граждан в таких сферах общественной политики, как социальное страхование, предоставление образовательных и других услуг, составление списков избирателей.

БДИПЧ оказывает помощь при разработке концепции и правовой базы для реформирования порядка регистрации населения и предлагает экспертную оценку при подготовке законопроектов и правил. В 2005 году БДИПЧ продолжило работу в этой сфере в Беларуси и Молдове.

В Беларуси БДИПЧ провело семинар для представителей соответствующих органов власти, на котором обсуждалась новая концепция законопроекта о порядке регистрации населения, после того, как эта концепция была разработана. Затем БДИПЧ организовало для представителей белорусских властей учебные поездки в Латвию, Эстонию и Швецию с целью изучения технических, правовых и концептуальных аспектов систем регистрации населения, применяющихся в этих странах. По завершении программы поездок концепция законопроекта была изменена, улучшена и обсуждена в ходе семинара, организованного БДИПЧ.

В Молдове БДИПЧ организовало для представителей властей учебные поездки в

Латвию, Эстонию и Финляндию в целях изучения действующих в этих странах систем регистрации лиц, проживающих там постоянно, и иностранных граждан. БДИПЧ также провело экспертную оценку нового законопроекта Молдовы о защите личных данных граждан.

БДИПЧ также организовало ряд конференций, семинаров и учебных секций технического характера для распространения альтернативных концепций и обсуждения законопроектов о реформировании систем регистрации населения, в результате которых появились новые законы о внутренней миграции, свободе передвижения и выборе места проживания.

В конференции БДИПЧ под названием «Обмен опытом о реформировании порядка регистрации населения», проводившейся в июле в Кыргызстане, принимали участие лица, ответственные за разработку политики, и эксперты из стран СНГ и Балтии. Эта конференция, будучи первым мероприятием такого рода, посвященным вопросам регистрации населения, послужила форумом для представления новых идей и демонстрации достижений в области реформирования систем регистрации населения и создания систем по управлению данными о населении. Участники конференции согласились с тем, что существует потребность в создании стабильных, эффективных и прозрачных систем регистрации населения, независимых от политических приоритетов, и признали важность усовершенствования национального законодательства по вопросам регистрации населения, при котором внимание уделялось бы фактическому, а не формальному месту проживания граждан.

***Поощрение разработки политики, направленной на интеграцию мигрантов***

Ограничения свободы передвижения, связанные с системой прописки, затрагивают, кроме обычных граждан, все категории мигрантов и препятствуют их интеграции. В этой связи использование такой регистрацион-

Надея Жукова (слева), специалист БДИПЧ по вопросам миграции, и Ибрагим Абдулаев, представитель Министерства труда Таджикистана, обсуждают положение рабочих-мигрантов в России, декабрь 2004 года, Екатеринбург, Россия по-прежнему остается основной страной назначения для рабочих-мигрантов в бывшем СССР, при возрастающем количестве мигрантов из стран Центральной Азии.



ной системы, которая не ограничивает свободу передвижения, является первым шагом на пути разработки и реализации интеграционной политики, обеспечивающей защиту прав человека мигрантов и эффективную и беспрепятственную интеграцию мигрантов в общество, и приносит пользу как принимающему обществу, так и самим мигрантам.

В 2005 году в сотрудничестве со Словенией, которая в то время председательствовала в ОБСЕ, БДИПЧ организовало Семинар по человеческому измерению о миграции и интеграции мигрантов в принимающем обществе. Семинар предоставил возможность для обмена идеями и накопленным опытом, а также для проведения дискуссий о вопросах миграции и о мерах, которые могут предпринять государства, НПО, профсоюзы, организации, занимающиеся вопросами миграции, и другие неправительственные институты для улучшения защиты прав человека мигрантов и облегчения их интеграции в общество.

Особое внимание было уделено интеграции как процессу, развивающемуся в двух направлениях, который затрагивает как приезжих, так и постоянно проживающее на данной территории население. Участники указали на необходимость перемен в этом отно-

шении в принимающем обществе, а также на ответственность государственных институтов за создание более открытой атмосферы в обществе по отношению к приезжим, которая позволит им в полной мере участвовать в политической, социальной, культурной и экономической жизни.

Участники семинара в общем согласились с тем, что как принимающие, так и посылающие мигрантов страны могут извлечь пользу из миграционных процессов при условии, что они примут позитивные меры для борьбы с дискриминацией и актами нетерпимости в отношении мигрантов и обеспечат создание условий для интеграции мигрантов без потери их национальной самобытности. Участники семинара призвали государства-участники ОБСЕ к сотрудничеству в вопросах управления миграцией и определению применимых и эффективных мер по облегчению интеграции мигрантов, а также призвали институты ОБСЕ укрепить свои инициативы в области межгосударственного сотрудничества в поисках взаимовыгодных решений.

## II. Трансграничная миграция

### *Поддержка межгосударственного сотрудничества в области трудовой миграции, обмена информацией о миграции и правах человека мигрантов*

Перемены в демографической, экономической и социальной структурах в постсоветских странах привели к тому, что некоторые из этих стран нуждаются в иностран-

ных рабочих и специалистах, в то время как в других странах наблюдается экономический спад и высокий уровень безработицы. За последние 10 лет Российская Федерация стала основным пунктом назначения для рабочих-мигрантов в этом регионе, в основном граждан республик бывшего СССР, включая все возрастающее количество граждан стран Центральной Азии. Данные российских специалистов в области демографии говорят о том, что иммиграция в Россию является неизбежной и необходимой для растущей экономики, сталкивающейся с проблемой уменьшения численности населения. Большинство рабочих-мигрантов в Российской Федерации имеют неурегулированный статус. Из-за жестких правил регистрации большинство рабочих-мигрантов живут без регистрации и без права на законное трудоустройство. Улучшение системы управления миграцией и эффективное сотрудничество между посылающими и принимающими мигрантов странами и соответствующими институтами власти принесло бы пользу как рабочим-мигрантам, так и принимающим их странам. Замена потоков мигрантов с неурегулированным статусом на упорядоченную и регулирующую миграцию, несомненно, отвечает интересам всех стран.

В 2005 году БДИПЧ продолжило реализацию пилотного проекта по трансграничному сотрудничеству в области трудовой миграции между Кыргызстаном и Свердловской областью России, регионом с относительно преуспевающей экономикой, расположен-

## Программы

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>
Внутренняя миграция: оказание помощи в применении международных стандартов прав человека относительно свободы передвижения и права на свободный выбор места проживания в пределах границ государства	Регион ОБСЕ
Программа по трансграничной миграции: поддержка международного сотрудничества по вопросам миграции и прав мигрантов	Регион ОБСЕ

ным близко от границы с Казахстаном. В результате проведенного БДИПЧ исследования о практическом применении действующего законодательства и других механизмов управления трудовой миграцией миграционные службы и службы занятости населения Свердловской области и Кыргызской Республики подписали протокол о сотрудничестве.

## Приоритеты в дальнейшей работе

Бюро продолжит оказывать содействие в разработке нового законодательства о свободе передвижения внутри стран и свободе выбора места проживания, а также в реформировании системы прописки. В частности, Бюро будет уделять больше внимания помощи в разработке новых систем регистрации населения и создании централизованного регистра населения. Продолжая свою работу в странах бывшего СССР, Бюро в то же время будет предлагать свои экспертные знания странам Юго-Восточной Европы. Кроме того, БДИПЧ продолжит обмен информацией об опыте, накопленном в ходе реформирования порядка регистрации граждан в странах этого региона, путем организации экспертных совещаний, учебных визитов и семинаров.

Бюро продолжит работать над вопросами, связанными с интеграцией мигрантов, посредством проведения анализа практических действий органов власти в отношении трудовой миграции и рабочих-мигрантов, а также путем реализации учебных программ и программ по наращиванию потенциала для сотрудников правоохранительных органов и миграционных служб. Кроме того, будут организованы учебные программы, секции и семинары, направленные на повышение осведомленности среди должностных лиц, сотрудников правоохранительных органов и общественности о международных и национальных стандартах прав человека, касающихся обращения

с мигрантами, и о положительном вкладе в общество мигрантов в целом и рабочих-мигрантов в частности.

Помимо этого, БДИПЧ продолжит создавать условия для развития межгосударственного диалога и сотрудничества в сфере трудовой миграции и прав человека мигрантов между странами происхождения мигрантов, их транзита и назначения.

Демократизация

## Содействие законотворческой деятельности

Все государства-участники ОБСЕ сталкиваются с проблемой соответствия принимаемых ими законов целям, ради которых эти законы разрабатывались. Это касается не только обеспечения соответствия законодательства международным стандартам, но и самого процесса разработки законопроектов, а также адекватных механизмов исполнения законов. Этот процесс требует в свою очередь соблюдения четко определенных этапов подготовки, разработки, принятия и публикации законодательных актов в заранее установленные сроки. Только такой тщательно управляемый процесс позволяет проводить всестороннее обсуждение законопроектов на каждом этапе, а также осуществлять определенные проверки. В конечном итоге эффективность закона реально проверяется при его применении на практике: как с ним обращаются правоохранительные органы, какое толкование дает ему судебная

система и как его уважают или исполняют те, кому данный закон адресован.

Предоставляя поддержку государствам-участникам ОБСЕ при подготовке качественного законодательства, БДИПЧ поначалу сосредотачивается на оказании помощи законодателям в разработке законопроектов, связанных с конкретными вопросами любых аспектов человеческого измерения и отвечающих соответствующим международным стандартам. В ходе подготовки законопроекта эксперты БДИПЧ предоставляют рекомендации о соответствующем соблюдении международных стандартов и одновременно делятся практическим опытом других стран, уже работавших над схожими проблемами.

Написание качественного закона — только половина дела. Опыт показывает, что наиболее эффективные и действенные законы являются результатом законотворческого процесса, состоящего из нескольких эта-



Участники форума в Астане обсуждают казахстанский законопроект о национальной безопасности, 22 апреля. Николай Белоруков, член Конституционного суда Казахстана, слева.

пов, таких как анализ политики, оценка законопроекта перед его принятием, сбор мнений тех категорий граждан, которых данный закон коснется, и отслеживание исполнения закона на практике.

БДИПЧ постоянно развивает свою деятельность в сфере законотворческих процессов. Помимо предоставления рекомендаций для последующей подготовки законопроектов, Бюро начало оказывать государствам помощь в развитии эффективных, открытых и прозрачных законотворческих процессов.

## Основные вопросы

» **Недостаточное понимание международных стандартов.** Власти в регионе ОБСЕ не всегда полностью осознают все последствия соглашений, конвенций и других международных инструментов, которые они ратифицируют, и как они отразятся на внутренней правовой системе. Опыт показывает, что международные нормы по правам человека не всегда находят правильное толкование или отражение во внутреннем законодательстве. В особенности это касается узко определяемых ограничительных оговорок в соглашениях по правам человека.

» **Недостаток ресурсов и знаний технического характера.** В некоторых случаях законодатели испытывают недостаток в ресурсах и знаниях технического характера, необходимых для подготовки законопроектов, в особенности в тех областях права, в которых отсутствуют прецеденты внутри страны. При ограниченном доступе к практике и законодательным решениям других стран, эти законодатели, вместо того, чтобы приспособиться к новым веяниям, полагаются на знакомые определения и модели даже в тех случаях, когда эти модели не отвечают поставленной задаче.

» **Неэффективный и непрозрачный законотворческий процесс.** Ряд стран проявляют недоста-

точное понимание необходимости управлять законотворческим процессом как единым целым и вместо этого полагаются на фрагментированные правила и недостаточно координируемые процедуры. Зачастую законы принимаются без участия тех категорий лиц, которые они будут непосредственно затрагивать. Или же закон принимается второпях, без проведения его всесторонней оценки еще на стадии разработки законопроекта. В результате, чаще всего в таких ситуациях появляются неэффективные законы, которые оказываются неспособными отвечать тем целям, ради которых они принимались.

## Деятельность

В 2005 году деятельность БДИПЧ была сконцентрирована на следующих направлениях:

- » укрепление потенциала для проведения законодательных реформ;
- » повышение эффективности и прозрачности законотворческого процесса;
- » дальнейшее расширение [legislationline.org](http://legislationline.org).

### I. Укрепление потенциала для проведения законодательных реформ

Проведение законодательных реформ не теряет своей актуальности во всех странах региона ОБСЕ. Действующее законодательство постоянно подвергается оценке, анализу и пересмотру либо в ответ на необходимость соблюдения международных стандартов, либо в качестве реакции на возникающие проблемы как внутри страны, так и на международном уровне; в результате постоянно разрабатываются и принимаются новые законы. Однако во многих случаях структуры и процедуры, необходимые для подготовки эффективного законодательства, не развиваются соответствующим образом. В то время как одни страны нуждаются в предоставлении технической экспертизы для подготовки законопроекта на определенную тему, другие могут оказаться не в

состоянии привлечь гражданское общество к работе над законопроектом.

По мере поступления запросов БДИПЧ предоставляет государствам содействие в устранении данных недостатков. Прежде всего, помощь БДИПЧ заключается в проведении правовой экспертизы, оценивающей соответствие законопроекта международным стандартам, разработке рекомендаций по улучшению законопроекта и предоставлению существующих наработок, которые могут помочь авторам законопроекта изучить варианты, отличающиеся от первоначально рассматриваемых версий. Что касается предоставления существующих наработок, законодательная база данных БДИПЧ ([www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)) является очень полезным инструментом для всех вовлеченных в реформирование законодательства сторон.

БДИПЧ оказывает непосредственную помощь законодателям *в ходе законотворческого процесса*. Эксперты БДИПЧ работают в тесном сотрудничестве с участниками законотворческого процесса на местах и дают конструктивные рекомендации, учитывающие специфику правовой системы данной страны.

Предоставляемая БДИПЧ помощь, однако, не заканчивается на стадии подготовки законопроекта. После подготовки рекомендаций должное внимание уделяется их разъяснению законодателям и другим участвующим сторонам, а при необходимости, оказывается помощь по включению этих рекомендаций в рассматриваемые законопроекты. Подобные дальнейшие действия могут проводиться в форме консультаций с властями или посредством организации обсуждения законопроектов в рамках круглых столов. В ноябре в ходе публичных слушаний, проводившихся парламентским комитетом в Украине, БДИПЧ была предоставлена возможность представить собственную оценку поправок к Уголовному кодексу, предусматривающих уголовную ответственность за торговлю людьми и затрагивающих другие связанные с ней вопросы.

До этого БДИПЧ вело планомерную работу с украинскими властями и подготовило ряд оценок предлагаемых поправок. За этим последовали дальнейшие консультации в том же формате.

Аналогично, в начале 2005 года БДИПЧ, основываясь на ранее сделанных оценках, провело серию консультаций с Министерством юстиции Азербайджана по поводу разработки законопроекта о борьбе с торговлей людьми.

## **II. Повышение эффективности и прозрачности законотворческого процесса**

Удачный законопроект, как правило, проходит через несколько стадий, начиная с концепции и заканчивая его принятием. В общих чертах, этот процесс начинается с анализа предлагаемой политики в сочетании или в сопровождении с оценкой потенциального воздействия законодательства (включая финансовый аспект). Разрабатывается план работы, устанавливаются приблизительные сроки, с тем, чтобы на подготовку различных стадий законотворческого процесса было отведено достаточное количество времени. Законопроект разрабатывается в соответствии с установленным планом и при соблюдении стандартизированных технологий составления законопроектов. Лицам, затрагиваемым этим законодательством, — заинтересованным группам, НПО, обычным гражданам — предоставляется возможность выразить свое мнение относительно этого законопроекта. И, наконец, на постоянной основе ведется наблюдение за действием и эффективностью законодательства.

При анализе отдельных законопроектов БДИПЧ обнаружило, что некоторые, если не все эти стадии были пропущены, или не регулировались, или не проводились должным образом в рамках законотворческого процесса в странах переходного периода или странах, осуществляющих серьезные законодательные реформы, и в результате



## В 2005 году БДИПЧ провело анализ законодательства\* и вынесло рекомендации по следующим законодательным актам:

### Армения

- ♦ Законопроект о внесении поправок в Конституцию
- ♦ Законопроект о внесении поправок в Уголовно-процессуальный кодекс
- ♦ Законопроект о внесении поправок в закон об омбудсмене в отношении правового статуса сотрудников аппарата омбудсмена
- ♦ Законопроект о внесении поправок в закон о проведении митингов, собраний, съездов и демонстраций и к соответствующим статьям Уголовного кодекса
- ♦ Закон о терроризме

### Азербайджан

- ♦ Закон о борьбе с торговлей людьми

### Беларусь

- ♦ Законопроект о внесении поправок в закон о неправительственных организациях
- ♦ Основные руководящие принципы свободы ассоциации в отношении неправительственных организаций
- ♦ Президентский указ о мерах по борьбе с торговлей людьми
- ♦ Аспекты законопроекта о порядке регистрации населения, относящиеся к защите личных данных граждан

### Грузия

- ♦ Законопроект о внесении поправок в Конституцию
- ♦ Законопроект о предотвращении торговли людьми и борьбы с ней и о защите жертв торговли людьми, оказании им помощи и реабилитации

### Казахстан

- ♦ Законопроект о противодействии экстремистской деятельности
- ♦ Законопроект об обеспечении национальной безопасности
- ♦ Законопроект о деятельности филиалов и представительств международных или иностранных некоммерческих организаций; о поправках к отдельным законодательным актам, касающимся некоммерческих организаций
- ♦ Комментарии об отношениях между правовыми нормами, содержащимися в международных соглашениях, и внутренним законодательством

- ♦ Законопроект о предотвращении легализации (отмывании) преступно нажитых доходов (и соответствующие поправки в другие законодательные акты)

### Кыргызстан

- ♦ Законопроект о внесении поправок в Конституцию
- ♦ Указ о сотрудничестве между неправительственными организациями и органами государственной власти Кыргызской Республики

### Молдова

- ♦ Законопроект о защите персональных данных

### Сербия и Черногория

- ♦ Законопроект о свободе вероисповедания, принадлежности к церкви, религиозных сообществ и свободе собраний верующих (в Республике Сербия)
- ♦ Законопроект о полиции и законопроект о парламентском надзоре над полицией (в Республике Сербия)

### Туркменистан

- ♦ Проект Уголовно-процессуального кодекса

### Украина

- ♦ Поправки к Уголовному кодексу: статья 8 об экстерриториальной юрисдикции, статья 149 об уголовной ответственности за торговлю людьми и статья 303 о вовлечении лиц в занятие проституцией и сутенерстве
- ♦ Поправки к статье 149-1 о склонении лица к эксплуатации
- ♦ Законопроект о возмещении ущерба жертвам насильственных преступлений

### Узбекистан

- ♦ Законопроекты об общественных объединениях и гарантиях деятельности негосударственных и некоммерческих организаций

### Бывшая югославская Республика Македония

- ♦ Законопроект о религиозных сообществах и религиозных группах
- ♦ Законопроект о равенстве возможностей для мужчин и женщин

\* БДИПЧ также провело целый ряд оценок законодательства в сфере выборов, см. Выборы, стр. 13.

## Практический пример: Свобода собраний в Армении

Разработка нового законодательства о свободе собраний в Армении является хорошим примером того, как содействие БДИПЧ законотворческой деятельности работает на практике.

### *Законодательный контекст*

Свобода собраний относится к основным правам человека с далеко идущими последствиями, затрагивающими проведение всех видов митингов и собраний, включая демонстрации и протесты, и зачастую перекликающимися со свободой выражения мнений.

Когда власти принимают решение о разработке нового законодательства по этой тематике, законодатели должны принять во внимание широкий спектр вопросов, таких как возможность возникновения общественных беспорядков и риск, что демонстрации приобретут насильственный характер. Однако, принимая во внимание эти риски, законодатели также должны учитывать принцип пропорциональности, означающий, что любые положения, ограничивающие свободу собраний или дающие властям полномочия действовать по собственному усмотрению, должны быть тщательно сформулированы во избежание возможного ущемления прав граждан при практическом применении закона.

### *Оценка*

Впервые БДИПЧ рекомендовало Армении внести изменения в законодательство о свободе собраний в 2003 году. Вскоре после этого, в марте 2004 года, армянский парламент послал запрос в БДИПЧ и Европейскую комиссию за демократию через право (Венецианская комиссия) о проведении оценки подготовленного Арменией законопроекта о собраниях, митингах, съездах и демонстрациях.

Проведенная оценка показала, что многие положения закона допускают двоякое толкование или являются ограничительными. Особое беспокойство вызывали положения, относящиеся к стихийным демонстрациям, требованиям предварительного уведомления, а также запрет на проведение демонстрации в радиусе определенного расстояния от ряда объектов.

законотворческий процесс стал неэффективным и недостаточно прозрачным.

Для решения этих проблем БДИПЧ разработало пробную методику, направленную на то, чтобы сделать законотворческий процесс более эффективным, открытым и прозрачным. На первом этапе исследуется весь законотворческий процесс в отдельно взятой стране, включая структуру и взаимодействие задействованных институтов. Последующий анализ проводится в целях опре-

В оценке также было отмечено, что законопроект в некоторых пунктах противоречит соответствующим стандартам ОБСЕ и другим международным стандартам и что в нем отсутствует «стойкое убеждение, что демонстрации представляют собой законную деятельность и на самом деле являются неотъемлемой составляющей здоровой демократии».

### *Экспертные консультации*

После первоначальной оценки БДИПЧ провело экспертные консультации с армянскими властями и гражданским обществом, посвященные разработке данного законодательства. В июне, по инициативе БДИПЧ, представительства ОБСЕ в Ереване и Венецианской комиссии был проведен круглый стол, в котором приняли участие представители правительства, парламента, НПО, а также юристы, высокопоставленные представители правоохранительных органов и муниципальных властей. Принимая во внимание мнения, которыми обменялись участники круглого стола, были подготовлены предложения правового характера и переданы армянским властям. Пристальное внимание уделялось не только содержанию законопроекта, но и процессу его разработки и принятия. На протяжении всего процесса мнение БДИПЧ заключалось в том, что следует разработать демократичный подход к вопросу о свободе собраний при участии широких слоев армянского общества.

### *Принятие закона*

Эта работа вызвала положительную реакцию заинтересованных лиц в Армении, что привело к внесению существенных поправок в законопроект. Закон, окончательно принятый в ноябре 2005 года, улучшил правовые рамки, регулирующие свободу собраний, по сравнению с действовавшим ранее законодательством. Однако настоящей проверкой эффективности этого закона станут его толкование и применение на практике.

Как было предложено экспертами со стороны БДИПЧ и Венецианской комиссии, сейчас важно тщательно отслеживать и анализировать практическое применение закона на предмет возможных поправок, консультируясь с представителями гражданского общества и другими заинтересованными сторонами.

деления недостатков или пробелов, нуждающихся в исправлении. И на последнем этапе, в зависимости от результатов предыдущих стадий, может проводиться серия семинаров, в ходе которых участники законотворческого процесса занимаются поиском возможных решений выявленных проблем.

В 2005 году первый этап применения этой методики был осуществлен в Грузии и Украине; реализация последующих стадий планируется в 2006 году.

## Программы

Программы	Регион
Программа оказания содействия при реформировании законодательства	Регион ОБСЕ
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии: поддержка законодательных реформ и реформы системы уголовного правосудия в странах Центральной Азии	Центральная Азия

### III. Дальнейшее расширение [legislationline.org](http://legislationline.org)

*Legislationline* ([www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)) является бесплатной сетевой базой данных по законодательству, созданной с целью оказания помощи государствам-участникам в работе по приведению законодательства в соответствие с международными стандартами в области прав человека. База данных была разработана для использования в качестве инструмента работы над законопроектами, а не просто как архив внутреннего или международного законодательства. Ее целью является помощь тем, кто непосредственно занимается подготовкой и разработкой законопроектов. В *Legislationline* разработчики законов могут найти примеры и возможные варианты из законодательства других стран, которые помогут им в принятии решений. Управление базой данных не только помогает законодателям, но позволяет экспертам БДИПЧ наблюдать за тенденциями в законотворческой деятельности, определять лучшие наработки и отслеживать использование международных стандартов.

В качестве справочного инструмента в работе многих пользователей (преимущественно разработчиков законодательства, юристов, государственных служащих, сотрудников парламентского аппарата, специалистов по правовым вопросам из международных организаций) *Legislationline* является наиболее полной базой данных по законодательству, относящемуся к целому ряду вопросов, связанных с человеческим измерением, таких как торговля людьми, выборы и гражданство.

### Приоритеты в дальнейшей работе

БДИПЧ планирует уделить больше внимания повышению эффективности законодательства путем проведения всесторонней оценки законотворческого процесса в государствах-участниках ОБСЕ и последующего предоставления рекомендаций о том, как повысить его эффективность. В 2006 году, в зависимости от того, будут ли выполнены определенные предварительные условия, первый этап применения новой методики проведения такой оценки, возможно, будет осуществлен в Кыргызстане и Казахстане. Оценка законотворческого процесса может быть также проведена в Армении и Молдове.

Будет переработана и постепенно переведена на русский язык база данных *Legislationline*, а также обеспечен доступ к большому количеству информации о законотворческих процессах в государствах-участниках ОБСЕ.

В прошлом году БДИПЧ оценивало свой подход к анализу законодательства с целью улучшения методики и разработки стратегии, направленной на повышение эффективности своей работы при оказании содействия законотворческой деятельности. Этот процесс продолжится в 2006 году.

# Права человека

«Права человека и основные свободы с рождения принадлежат всем людям, они неотъемлемы и гарантируются законом. Их защита и содействие им - первейшая обязанность правительства.»

– Парижская хартия для новой Европы, 1990 год

**Б**ДИПЧ оказывает содействие государствам-участникам ОБСЕ в выполнении их обязательств по защите и поддержке прав человека, согласно их формулировке, содержащейся в обязательствах ОБСЕ и других соответствующих международных стандартах. Бюро следит за соблюдением обязательств ОБСЕ по правам человека и основным свободам и предоставляет рекомендации и помощь государствам-участникам, в том числе по вопросам обучения и наращивания потенциала. На практике это включает в себя работу над широким спектром вопросов, начиная с основных свобод, таких как свобода объединений, собраний и слова, и заканчивая такими актуальными вопросами, как смертная казнь и уважение прав человека в борьбе с терроризмом.

В общем и целом мониторинг дает ориентиры для деятельности Бюро в области формирования устойчивых институциональных структур, указывая на те сферы, где законодательные поправки или улучшение функционирования государственных органов могут привести к большей защищенности прав каждого человека. В этой связи деятельность БДИПЧ также способствует раннему предупреждению и предотвращению конфликтов — аспектам, которые являются неотъемлемой частью комплексного подхода ОБСЕ к безопасности.

## Основные вопросы

» **Угрозы основным свободам.** В некоторых странах борьба с терроризмом и экстремизмом используется в качестве предлога для расширения полномочий властей и ограничения прав человека. В частности, правительства некоторых стран вводят ограничения

на деятельность правозащитников, которые сталкиваются с целым рядом препятствий при осуществлении своей деятельности, в том числе с ограничениями на свободу объединения, свободу выражения мнения и свободу мирных собраний.

» **Защита прав человека в борьбе с терроризмом.** После 11 сентября 2001 года страны во всем регионе ОБСЕ приняли новые меры по борьбе с терроризмом. Эти меры безопасности потенциально могут угрожать ряду основных прав и свобод, включая право на жизнь, абсолютный запрет пыток, право на справедливое судебное разбирательство, право на частную жизнь, свободу объединения и свободу религии или убеждений.

» **Торговля людьми.** Борьба с торговлей людьми должна включать в себя обеспечение адекватной защиты, поддержки и помощи ее жертвам. Ряд государств использует неэффективный подход к проблеме прав жертв торговли людьми, концентрируя внимание

Специалисты по правам человека из БДИПЧ разговаривают с узбекскими беженцами в Кыргызстане после событий 13 мая в Андижане.



ЭРИК ТРИЛАН

на других вопросах, таких как контроль за иммиграцией и работа правоохранительных органов. Недостаточная приверженность к подходу, основанному на правах человека, выражается в неадекватности действующих в стране структур по борьбе с торговлей людьми, недостаточном участии гражданского общества и соответствующих органов власти в разработке и осуществлении политики по борьбе с торговлей людьми и несоразмерности количества предполагаемых жертв торговли людьми с количеством реальных случаев судебного преследования за торговлю людьми.

» **Смертная казнь.** Государства-участники ОБСЕ дали обязательство держать вопрос о смертной казни открытым и обмениваться информацией о ее отмене. Некоторые государства-участники ОБСЕ, в которых все еще предусмотрена смертная казнь, продолжают считать информацию о смертной казни государственной тайной, и степень открытого обсуждения применения смертной казни в них зачастую является ограниченной. Обязательства ОБСЕ и международные юридические нормы по правам человека накладывают ряд ограничений на применение смертной казни, как, например, требование о том, чтобы судебные процессы, на которых выносятся смертные приговоры, соответствовали национальным и международным стандартам о справедливом судебном разбирательстве. Практика некоторых государств-участников вызывает беспокойство, в связи с тем, что смертные приговоры выносятся в результате судебных процессов, которые не соответствуют стандартам справедливого судебного разбирательства.

» **Право на справедливое судебное разбирательство.**<sup>1</sup> В некоторых странах региона ОБСЕ национальные и международные наблюдатели продолжают выражать свою озабочен-

<sup>1</sup> Подробнее о работе БДИПЧ в области справедливого судебного разбирательства см. раздел Верховенство закона, стр. 31-33.

ность по поводу несоблюдения международных стандартов по справедливому судебному разбирательству. Беспокойство, как правило, касается независимости судебной системы от исполнительной власти, эффективности предоставляемой правовой защиты и доступа к правовой помощи, а также соблюдения принципа равенства сторон в ходе судебного разбирательства, в особенности принципа состязательности процесса. Кроме того, озабоченность вызывает степень открытости судебных разбирательств для представителей общественности: имеющиеся в распоряжении отчеты указывают на широко распространенные проблемы с предоставлением свободного доступа общественности к информации о расписании судебных заседаний, а также свободного доступа в помещения, где проходят судебные разбирательства, и доступа к судебным постановлениям.

## Деятельность

В сфере прав человека БДИПЧ стремится к достижению трех структурных целей:

1. Собирать, анализировать и распространять информацию, касающуюся выполнения обязательств ОБСЕ в области прав человека и основных свобод, и таким образом способствовать раннему предупреждению и предотвращению конфликтов и улучшению ситуации с правами человека во всем регионе ОБСЕ.
2. Укреплять и поддерживать национальные структуры и институты, перед которыми поставлена задача пропагандировать и защищать права человека в государствах-участниках ОБСЕ.
3. Укреплять потенциал ОБСЕ как организации, оказывающей помощь государствам-участникам в защите прав человека и основных свобод, путем предоставления поддержки, знаний и опыта другим структурам ОБСЕ, включая миссии ОБСЕ на местах.

После трагических событий 13 мая в г. Андижан Республики Узбекистан, БДИПЧ получало противоречивые сообщения о том, что там произошло, включая заявления о грубых нарушениях прав человека. Поскольку сообщения об этих событиях были единичными и противоречивыми, БДИПЧ, проконсультировавшись с действующим председателем ОБСЕ, направило группу специалистов по правам человека в Кыргызстан для опроса свидетелей андижанских событий, которые искали убежища в Кыргызстане.

На основании 44 подробных интервью с беженцами в лагере Сузак на границе Кыргызстана с Узбекистаном, проведенных в период с 26 мая по 2 июня, БДИПЧ подготовило доклад. Поскольку на запрос о предоставлении виз для поездки в Узбекистан не поступило положительного ответа, данный доклад не стремится дать исчерпывающее описание событий в Андижане. Он подготовлен скорее для того, чтобы служить основанием для запроса у властей Узбекистана сотрудничества в рамках независимого и объективного международного расследования. В докладе также приводится ряд рекомендаций по поводу дальнейших действий.

БДИПЧ также поддержало усилия центра ОБСЕ в Ташкенте, направленные на мониторинг судебных процессов по рассмотрению дел, относящихся к событиям в Андижане. БДИПЧ направило в Ташкент группу наблюдателей за судебными процессами для мониторинга судебного разбирательства над 15 подсудимыми в период с 20 сентября по 14 ноября. Доклад о соответствии этого судебного процесса международным и национальным стандартам справедливого судебного разбирательства будет опубликован в 2006 году.

В 2005 году БДИПЧ провело мероприятия в следующих сферах:

- 】 мониторинг соблюдения обязательств по человеческому измерению;
- 】 обеспечение уважения прав человека в борьбе с терроризмом;
- 】 учебно-просветительская деятельность по правам человека;
- 】 торговля людьми: уважение прав жертв;
- 】 права женщин и безопасность.

### **I. Мониторинг соблюдения обязательств по человеческому измерению**

#### ***Мониторинг судебных разбирательств***

В ходе мониторинга судебных разбирательств наблюдатели оценивают их справедливость и соответствие обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам. Мониторинг направлен исключительно на отслеживание справедливости судебного разбирательства и не затрагивает вопросы виновности или невиновности подсудимого. Информация, собранная в ходе мониторинга судебных процессов, может быть использована в качестве обоснования для мероприятий по проведению реформ, а также может

применяться в проектах по укреплению институциональных структур, которые проводит БДИПЧ и другие международные организации.

В 2005 году БДИПЧ продолжило деятельность в области мониторинга судебных разбирательств в Казахстане и Кыргызстане, которая является частью двухлетнего проекта, финансируемого Европейской комиссией и начатого в 2004 году. С тех пор как наблюдатели прошли первоначальное обучение, они проводят мониторинг уголовных процессов в районных и областных судах обеих стран для сбора информации о соблюдении гарантий справедливого судебного разбирательства в судебной практике, в частности, права на справедливое и открытое слушание дела, принципа равенства сторон, презумпции невиновности и права на компетентную и эффективную правовую защиту. На последней стадии проекта, в 2006 году, по прохождении наблюдателями последующего обучения, собранная ими информация будет представлена властям и другим заинтересованным сторонам.

В феврале БДИПЧ опубликовало отчет по проекту мониторинга судебных разбирательств, проводившегося в Азербайджане.

жане в 2003-2004 годах, в котором уделялось внимание судебным разбирательствам над лицами, задержанными или арестованными в ходе демонстраций, проходивших после президентских выборов в октябре 2003 года. Отчет был основан на выводах 19 наблюдателей, прошедших обучение по программе БДИПЧ в 2003-2004 годах, которые с января по октябрь провели наблюдение за судебными процессами над 125 лицами, обвинявшимися в совершении преступлений после выборов.

Выводы отчета заключались в том, что законодательная база Азербайджана в целом признает права и гарантии, необходимые для проведения справедливых судебных разбирательств в соответствии с международными стандартами. Однако на практике судебные процессы по делам, за рассмотрением которых велось наблюдение, не всегда в полной мере обеспечивали соблюдение гарантированных прав. В частности, не были соблюдены определенные гарантии, включая право на защитника, право на рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом, право на справедливое слушание дела и право на обоснованное судебное решение.

В апреле БДИПЧ провело совещание с представителями властей и гражданского общества Азербайджана при участии международных экспертов, на котором обсуждалось выполнение рекомендаций, содержащихся в отчете БДИПЧ. Однако результаты этого совещания не были настолько положительными, как этого ожидало БДИПЧ, и Бюро приостановило свое участие в работе группы.

В 2005 году БДИПЧ оказало помощь миссии ОБСЕ в Молдове при планировании проекта по мониторингу судебных разбирательств. Бюро также внесло свой вклад в разработку руководства по мониторингу судебных разбирательств, которое, помимо всего прочего, уделяет особое внимание мониторингу процессов, рассматривающих дела о торговле людьми.

### ***Правозащитники/свобода собраний и объединений***

Несмотря на то, что все государства-участники ОБСЕ дали обязательства гарантировать своим гражданам свободу собраний и объединений, эти обязательства не всегда выполняются на практике. В некоторых случаях, в связи с принятием новых законов, направленных на борьбу с терроризмом или экстремизмом, возникли препятствия для проведения собраний или мирных демонстраций или введены новые требования по регистрации НПО и отчетам об их деятельности. В других случаях появляются сложности при создании или регистрации политических партий, особенно если это партии, представляющие оппозицию. Ущемление этих свобод замедляет развитие демократии, а также препятствует демократическим выборам — необходимому атрибуту для легитимности любого правительства — и оказывает негативное влияние на развитие гражданского общества, в особенности на деятельность правозащитников.

Неправительственные организации часто сталкиваются с излишними и необоснованными ограничениями на свою деятельность, в том числе на свободу собраний и объединений. В некоторых странах необходимо заменить ограничительные разрешительные процедуры, связанные с проведением собраний и регистрацией НПО, требованием о предоставлении простого уведомления о запланированном собрании.

Другая проблема, с которой сталкиваются правозащитники — распространение властями среди общественности мнения, что правозащитники являются непатриотами или предателями, с целью формирования общего негативного представления о деятельности правозащитных групп или даже отдельных активистов. Существуют примеры использования такой тактики не только в отношении тех правозащитников, которые занимаются недавними нарушениями прав человека, но и тех, кто пытается раскрыть прошлые нарушения прав человека. Кроме того, женщины,



занимающиеся правозащитной деятельностью в области прав женщин, часто сталкиваются еще и с обвинениями в том, что они разрушают традиционный уклад общества. БДИПЧ следит за случаями притеснений или преследования отдельных правозащитников и, по мере целесообразности, связывается с властями по этому поводу.

БДИПЧ поддерживает усилия, направленные на защиту свободы собраний и объединений, несколькими способами, в том числе путем предложения рекомендаций правового характера властям государств-участников и миссиям ОБСЕ на местах и путем организации совещаний, которые предоставляют форум для обсуждения проблемных сфер и выработки соответствующих решений.

Например, в марте БДИПЧ организовало региональную конференцию в Алматы по свободе собраний и объединений в Центральной Азии. Участники конференции (представители властей и неправительственных организаций, за исключением представителей властных структур Узбекистана и Туркменистана) приняли ряд рекомендаций, в которых странам предлагается рассмотреть следующие моменты:

- 】 принятие мер для разрешения неофициальных объединений, т.е. деятельности незарегистрированных групп;
- 】 упрощение процедуры регистрации НПО;
- 】 запрет обязательной перерегистрации НПО;
- 】 замена процедур, которые предписывают получение предварительного разрешения на проведение общественного собрания, требованием о предоставлении простого уведомления;
- 】 признание необходимости обеспечения государственными органами безопасности участников собрания;
- 】 рассмотрение возможности принятия законодательных положений, которые позволят использовать медиаторов при разрешении споров, касающихся свободы собраний;
- 】 обеспечение прозрачности на всех стадиях законотворческого процесса посред-

### Чрезвычайное положение

«Если в государстве-участнике объявляется или отменяется чрезвычайное положение, соответствующее государство будет немедленно информировать [БДИПЧ] об этом решении, а также о любом отступлении от международных обязательств этого государства в области прав человека.»

– *Московский документ, п. 28.10.*

В ноябре власти Франции проинформировали БДИПЧ о том, что в стране введено чрезвычайное положение в связи с продолжающимся насилием в городах в разных частях страны.

ством публикации законопроектов, касающихся свободы собраний и объединений.

По результатам этой конференции БДИПЧ профинансировало небольшой проект в Казахстане, в рамках которого представители гражданского общества прошли обучение по мониторингу мирных собраний и подготовке отчетов, на основе которых можно будет разрабатывать рекомендации правительству о возможных путях улучшения национального законодательства, регулирующего свободу собраний.

### Смертная казнь

БДИПЧ следит за развитием событий, относящихся к вопросу о смертной казни, для того, чтобы способствовать обмену информацией, повышению прозрачности и поощрению соблюдения международных стандартов.

БДИПЧ готовит ежегодную публикацию под названием «Смертная казнь в регионе ОБСЕ», которая выходит в свет на совеща-



нии по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению. Эта публикация представляет собой сравнительный обзор применения смертной казни в регионе ОБСЕ, под-

Директор БДИПЧ Кристиан Штрохал (слева) и Людмила Алексеева, глава Московской Хельсинкской группы, 19 сентября в Варшаве, где они принимали участие в крупнейшей в Европе конференции по правам человека и демократии – Совещании ОБСЕ по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению.



готовленный главным образом на основе информации, предоставляемой государствами-участниками. Публикация рассылается представителям властей, в НПО, международные организации, миссии ОБСЕ на местах, университеты, исследовательские центры и библиотеки.

Применение смертной казни в регионе ОБСЕ продолжает сокращаться. В 2005 году Греция ввела полный запрет на применение смертной казни, Таджикистан заменил смертную казнь пожизненным заключением, Узбекистан обязался отменить смертную казнь с 1 января 2008 года, а США запретили применение смертной казни в отношении несовершеннолетних. Таким образом, по данным на декабрь 2005 года девять государств все еще сохраняют смертную казнь в той или иной форме, и только в Беларуси, США и Узбекистане смертные приговоры приводятся в исполнение.

В 2005 году БДИПЧ продолжало способс-

твовать обмену информацией о смертной казни и альтернативным методам наказания среди представителей властей и гражданского общества в странах Центральной Азии. В сотрудничестве с центром ОБСЕ в Алматы, Министерством иностранных дел Казахстана, Европейской комиссией, Международной тюремной реформой и казахстанской организацией «Хартия за права человека», БДИПЧ в ноябре организовало международную конференцию об альтернативах смертной казни в Центральной Азии. На этой конференции, в работе которой приняли участие 85 представителей властей и неправительственных организаций из Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана, рассматривались такие вопросы, как международные стандарты и практика продолжительного и пожизненного заключения, проводился обзор соответствующего законодательства и практики в странах Центральной Азии, а также были представлены различные

альтернативы смертной казни. Выработанные в результате данной конференции рекомендации затрагивали следующие сферы:

- 】 необходимость совершенствования законодательства;
- 】 продолжение кампании по повышению осведомленности общественности;
- 】 улучшение условий содержания в тюрьмах и обращения с заключенными;
- 】 участие неправительственных организаций в мониторинге мест лишения свободы.

## II. Обеспечение уважения прав человека в борьбе с терроризмом

Государства-участники во всем регионе ОБСЕ сталкиваются со сложными вопросами, связанными с правами человека, которые вызваны борьбой с терроризмом. Один из этих вопросов заключается в том, как найти баланс между обязанностью властей защищать население от терактов и их же обязанностью обеспечить, чтобы меры по борьбе с терроризмом сами по себе не нарушали тех прав, которые они призваны защищать. БДИПЧ предоставляет государствам содействие в вопросах разработки эффективных и соответствующих международным стандартам стратегий борьбы с терроризмом.

Один из основных компонентов этой программы в 2005 году заключался в разработке пособия и учебной программы по правам человека и противодействию терроризму, адресованных высокопоставленным представителям органов власти, ответственным за борьбу с терроризмом. Для продвижения данного проекта было проведено два пилотных учебных курса: курс на национальном уровне в ноябре в Кыргызстане и региональный курс в декабре в Вене, в котором приняли участие представители властей Австрии, Болгарии, Хорватии, Румынии, Сербии и Черногории, а также Турции. Принимающей стороной при проведении второго курса было Министерство внутренних дел Австрии, а в его организации участвовал Совет Европы. Целью данного обучения

было предоставление практических сведений об основных вопросах, связанных с правами человека, в условиях борьбы с терроризмом, посредством использования примеров и прецедентов, которые предполагают интерактивный подход. Ожидается, что эти пилотные курсы лягут в основу разработки обширной учебной программы практического характера во всем регионе ОБСЕ в 2006 году.

Деятельность в сфере прав жертв терроризма в 2005 году была сосредоточена на исследовании национальных законодательств для их последующего включения в базу данных *Legislationline* ([www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)) и на подготовке экспертного совещания по разработке рекомендуемых подходов, которое запланировано на 2006 год.

На проходившем в июле в Вене Дополнительном совещании по человеческому измерению о правах человека и борьбе с терроризмом приоритетное место в программе работы ОБСЕ отведено вопросам, связанным с правами человека в контексте борьбы с терроризмом. Было проведено двухдневное совещание для обсуждения вопросов, возникающих в связи с защитой прав человека и основных свобод при ведении борьбы с терроризмом; в частности, обсуждались такие вопросы, как запрет пыток, право на свободу вероисповедания и роль гражданского общества в борьбе с терроризмом. Эти темы рассматривались в ходе оживленной дискуссии, которая продемонстрировала, что эти вопросы являются важными и проблемными во всем регионе ОБСЕ.

Подготовлено несколько справочных документов, которые касаются таких ключевых вопросов, как экстрадиция, право на жизнь и дипломатические гарантии в контексте борьбы с терроризмом; в этих документах затрагиваются ключевые проблемы и ведется поиск путей углубления дискуссии.

БДИПЧ сотрудничает с другими подразделениями ОБСЕ, задействованными в борьбе с терроризмом, для обеспечения

того, чтобы подход ОБСЕ к этой проблеме действительно затрагивал все измерения безопасности. В этой связи БДИПЧ и Представитель по вопросам свободы СМИ подготовили совместное исследование для организованного Антитеррористическим подразделением ОБСЕ семинара по борьбе с использованием интернета в террористических целях (Вена, 13-14 октября). БДИПЧ также предоставляло свои экспертные сведения на мероприятиях, которые организовывали Антитеррористическое подразделение и Бюро координатора деятельности ОБСЕ в области экономики и охраны окружающей среды.

### **III. Учебно-просветительская деятельность по правам человека**

Учебная и просветительская деятельность в области прав человека способствует уважению достоинства всех людей. Учебная деятельность повышает знания, укрепляет ценности, поддерживает солидарность, меняет точки зрения, поощряет критическое мышление и развивает навыки, которые способствуют уважению и защите прав человека.

Хотя учебная и просветительская деятельность по правам человека входит в широкий спектр направлений деятельности БДИПЧ, в 2005 году Бюро также уделяло внимание двум отдельным сферам: укреплению способности гражданского общества вести мониторинг прав человека и проведению обучения сотрудников ОБСЕ по вопросам, связанным с человеческим измерением.

#### ***Поддержка гражданского общества***

БДИПЧ считает гражданское общество своим партнером наравне с властями; однако гражданское общество зачастую испытывает недостаток возможностей эффективно выполнять одну из своих основных функций — следить за деятельностью властей и работать с ними.

В этой связи БДИПЧ проводит образовательную деятельность, адресованную орга-

низациям, занимающимся мониторингом прав человека в своих странах. При наличии необходимых навыков и при использовании правильного подхода эти организации могут проводить эффективную и профессиональную оценку ситуации с правами человека, что может, где необходимо, приводить к определенным изменениям, основанным на полной информированности.

На протяжении 2005 года БДИПЧ продолжало реализовывать региональный проект в странах Центральной Азии, который уделял особое внимание правам человека в условиях предварительного заключения — проблеме, вызывающей беспокойство во всем регионе. Участники проекта (22 представителя НПО и 4 представителя властей Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана) приняли участие в двух учебных семинарах по мониторингу прав человека в местах лишения свободы: первый проводился в декабре 2004 года, второй — в марте 2005. Второй семинар существенно отличался от предыдущего, поскольку помимо обучения в аудитории он включал мониторинговые визиты в следственный изолятор и места предварительного заключения в г. Алматы — первые реальные мониторинговые визиты для многих участников семинара. Поскольку Казахстан в первый раз позволил общественным наблюдателям посетить изолятор временного содержания, эти визиты, возможно, являются первым шагом на пути к большей открытости в будущем.

По прохождении обучения участники применили свои навыки на практике в ходе мониторинга мест лишения свободы в своих странах. Четыре лучших проекта мониторинга, представленные на рассмотрение участниками, получили поддержку БДИПЧ. Отчеты о результатах этих проектов будут представлены для обсуждения в ходе семинара для НПО и властей в 2006 году.

Зачастую новым правозащитным НПО очень сложно начинать работать, в особенности если они находятся за пределами столиц государств-участников ОБСЕ. В

попытке исправить эту ситуацию БДИПЧ в прошлом году инициировало два других проекта — в Армении и Таджикистане, — которые направлены непосредственно на правозащитные НПО за пределами столиц этих стран. Две основные цели данных проектов заключаются в повышении возможностей этих организаций по мониторингу ситуации с правами человека и в улучшении организационных аспектов их работы. Участники проекта примут участие в трех учебных семинарах: (1) Основы прав человека; (2) Стратегический мониторинг прав человека и (3) Устойчивое развитие правозащитных НПО. В рамках этого проекта участники проведут свои собственные проекты по мониторингу и получают рекомендации о том, как это сделать наиболее эффективным образом. После этого участники, добившиеся наилучших результатов, получают практический опыт работы в ведущих армянских и таджикских НПО.

#### **Обучение сотрудников ОБСЕ**

В 2005 году БДИПЧ продолжало предлагать ежеквартальные учебные курсы для сотрудников миссий ОБСЕ на местах, занимающихся вопросами, связанными с правами человека, верховенством закона, демократизацией и выборами. Четыре трехдневных курса проводились в Варшаве; в рамках этих курсов рассматривался широкий спектр вопросов человеческого измерения, включая обзор международной системы прав человека, мониторинг прав человека, принципы прав человека в контексте борьбы с терроризмом, принцип верховенства закона, борьба с торговлей людьми, положение рома и синти, демократическое управление, содействие законотворческой деятельности, включение гендерных аспектов во все сферы деятельности, а также выборы. В четырех курсах в общей сложности приняло участие 95 сотрудников из 16 миссий ОБСЕ на местах.

В дополнение к этому курсу по человеческому измерению БДИПЧ предлагает сотруд-

**«(...) поощрение прав человека путем учебно-просветительской деятельности во всем регионе ОБСЕ может рассматриваться в контексте принятой в ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности и является жизненно важным условием более полного обеспечения прав человека и основных свобод, а также содействия терпимости и недискриминации.»**

**— Решение №11/05 совещания Совета министров в Любляне, 2005 год**

никам ОБСЕ ряд тематических учебных курсов. Одной из областей, которые они затрагивают, является учебная и просветительская деятельность в области прав человека. Сотрудникам ОБСЕ, отвечающим за реализацию проектов в этой сфере, зачастую не хватает детальных знаний для обеспечения эффективности своих усилий. В связи с этим БДИПЧ провело семинар, направленный на повышение потенциала миссий ОБСЕ на местах в сфере разработки и реализации проектов по учебно-просветительской деятельности в области прав человека. Это была первая возможность для сотрудников ОБСЕ, которые занимаются реализацией подобных проектов или собираются работать в этой сфере, обсудить опыт, поделиться знаниями и рассмотреть сложные моменты такого рода деятельности, а также соответствующие потребности. В семинаре принимали участие представители 16 миссий ОБСЕ, БДИПЧ, а также представитель словенского председательства в ОБСЕ.

#### **IV. Торговля людьми: уважение прав жертв**

ОБСЕ и в особенности БДИПЧ с конца 1990-х годов играют важнейшую роль в продвижении международных стандартов прав человека при работе над проблемой торговли людьми. Недавно это проявилось в принятии Плана действий по борьбе с торговлей людьми (2003 год), в котором используется комплексный подход к борьбе с торговлей людьми и придается одинаково важное значение судебному преследованию торговцев,

предотвращению торговли людьми и защите прав жертв. Последовавшее за этим создание поста Специального представителя ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми способствует повышению значимости перечня затронутых вопросов и подчеркивает необходимость комплексных действий на национальном и международном уровнях. Однако, несмотря на прогресс в этой сфере, люди продолжают становиться жертвами торговли людьми, и факты свидетельствуют о том, что масштаб проблемы вряд ли уменьшается.

С учетом роли, которую играет БДИПЧ в области защиты жертв торговли людьми и поощрения их прав, новая долгосрочная программа БДИПЧ направлена на привлечение внимания к ряду ключевых проблем, которые продолжают препятствовать эффективной защите прав жертв, а также на укрепление деятельности в этом направлении.

#### *Вопросы, требующие особого внимания*

Полная реализация государствами своих обязательств по защите и поощрению прав жертв торговли людьми зачастую осложняется приоритетами властей, касающимися контроля за миграцией и обеспечения правопорядка. Во многих случаях сохраняются значительные несоответствия между количеством предполагаемых случаев торговли людьми и реальными делами против торговцев. Для того, чтобы государства признали, что защита прав жертв торговли людьми является главным вопросом в борьбе с этим преступлением, требуется больше усилий. Одним из наиболее эффективных способов достижения прогресса в этом направлении является создание механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне.

Жертвы торговли людьми по-прежнему обнаруживаются с трудом; напротив, зачастую их депортируют как «нелегальных мигрантов», не обеспечивая им доступа к защите, помощи, правосудию или компенсации в странах, где они подвергались эксплуатации. Лица, которые стали жертвами тор-

говли людьми для принуждения их к труду, а также другие группы лиц, такие как рома, часто остаются неохваченными действиями по борьбе с торговлей людьми. Необходимо исследовать действующие в настоящее время стратегии по выявлению жертв и оказанию им помощи, предоставляя больше возможностей для самовыявления и устранения недостатков.

Наконец, хотя большинство государств-участников ОБСЕ в соответствии со своими обязательствами, закрепленными в Палермском протоколе, приняли законы по борьбе с торговлей людьми, многие жертвы торговли не требуют правосудия в связи с нарушением своих прав. Во многих странах они не могут воспользоваться юридической помощью или программой защиты свидетелей и могут быть задержаны или возвращены в те страны, где их безопасность подвержена большим рискам и где они могут повторно оказаться жертвами торговли людьми. Все эти факторы снижают эффективность деятельности, направленной на поощрение признания и осуществления прав жертв торговли людьми, и с этими факторами необходимо бороться.

#### *Создание механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне*

Большая часть работы БДИПЧ в области продвижения основанного на правах человека подхода к проблеме торговли людьми начинается с серии оценок действия механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне в регионе ОБСЕ. Целью подобного исследования является анализ деятельности национальных структур по борьбе с торговлей людьми, а также политики и практики выявления жертв торговли людьми, защиты их прав и доступа к правосудию. Рекомендации, содержащиеся в Плане действий ОБСЕ и практическом руководстве БДИПЧ по механизмам перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне, представляют основ-

ные критерии, в соответствии с которыми проводятся эти оценки. Данная работа основана на опыте предыдущих исследований, проводившихся в рамках проекта *SEE Rights (Инициатива против торговли людьми в Юго-Восточной Европе)*, итоговый отчет по которому был опубликован в 2005 году. Опыт, накопленный в результате работы над этим проектом, и другие оценки механизмов перенаправления внесли свой вклад в текущий формат деятельности. В настоящее время оценки завершены или проводятся в Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане, России, Турции и Соединенном Королевстве.

Прикладываются также усилия к обеспечению того, чтобы ответственные за деятельность по борьбе с торговлей людьми лица из правительственного и неправительственного секторов использовали выводы этих оценок в своей работе. В Казахстане оценка деятельности структур по борьбе с торговлей людьми была представлена в рамках сентябрьского круглого стола, в котором приняли участие соответствующие представители властей и гражданского общества, дававшие интервью при проведении исследования. На этом мероприятии им была предоставлена возможность в течение двух дней внести свой вклад в анализ выводов оценки и разработать рекомендации. Эти рекомендации непосредственно использовались при подготовке казахстанского Национального плана действий. Для большей консолидации и лучшего понимания подхода, основанного на правах человека, в сотрудничестве с организацией Ла Страда (Молдова) разработан трехдневный учебный курс для сотрудников правоохранительных органов и НПО о лучших практиках обнаружения и перенаправления жертв торговли людьми. Запланировано дальнейшее обучение для наращивания потенциала казахстанских НПО по лоббированию и защите интересов жертв при разработке политики по борьбе с торговлей людьми в духе механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне.

### **Палермский протокол**

«*‘Торговля людьми’ означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой или ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, либо путем подкупа, в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо. Эксплуатация включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов.*»

– *Протокол ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, 2000 год*

### **Защита начинается с обнаружения жертв и обеспечения им доступа к помощи**

На проводившейся в сентябре 2004 года конференции БДИПЧ под названием «Обеспечение защиты прав человека в странах назначения: Как пресечь торговлю людьми?» основное внимание уделялось важности адекватных механизмов выявления жертв и предоставления им помощи, а также расширению сотрудничества между странами происхождения жертв торговли людьми и странами назначения. В настоящее время БДИПЧ сосредотачивает свое внимание на укреплении процессов выявления и защиты жертв, и эта деятельность строится на обсуждениях и вытекает из опытов, которыми обменялись участники конференции. В частности, та часть оценки механизмов перенаправления, которая уже завершена на данный момент, помогла установить пробелы в системе обнаружения жертв и предоставлении им помощи. В ходе проводившегося в Армении в октябре круглого стола по вопросам выявления жертв, который основывался на опыте



С 2004 года БДИПЧ проводит ежеквартальные программы обучения для сотрудников миссий ОБСЕ на местах, в ходе которых рассматривается широкий спектр вопросов, связанных с человеческим измерением.

британских специалистов в этой сфере, участники ознакомились с лучшими практиками выявления и перенаправления жертв, применяемыми правоохранительными органами и НПО из различных стран.

Для обеспечения того, чтобы при формировании стратегии выявления жертв торговли людьми и оказания им помощи учитывались также жертвы трудовой эксплуатации или жертвы из сообщества рома, БДИПЧ содействовало проведению анализа проблем торговли людьми с целью принуждения к труду в Казахстане и обнаружения детей, ставших жертвами торговли людьми в Румынии. В мае, во время Семинара по человеческому измерению о миграции и интеграции, для повышения осведомленности о проблеме трудовой эксплуатации БДИПЧ организовало дополнительную сессию о трудовой эксплуатации в странах Западной Европы и пригласило из Оксфордского университета ведущего исследователя проблемы торговли людьми с целью принудительного труда на совещание, которое проводилось в мае для сотрудников миссий ОБСЕ, работающих в области противодействия торговли людьми. После этих мероприятий ряд миссий запросили помощь в подготовке отчетов

о торговле людьми с целью принудительного труда в странах, где они работают.

#### **Защита прав и осуществление прав**

В поддержку проекта по мониторингу судебных процессов в Молдове, в рамках которого будет вестись наблюдение за защитой прав жертв торговли людьми в ходе слушания уголовных дел в суде, БДИПЧ подготовило обзор международных стандартов по защите прав жертв торговли людьми для учебного пособия по мониторингу судебных процессов. Программа мониторинга судебных процессов в Молдове будет начата в 2006 году.

В сентябре, в ходе Совещания по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению, БДИПЧ организовало дополнительную сессию о праве на невыдачу в случаях возвращения жертв торговли людьми в страны их происхождения. В течение этого мероприятия специалисты-практики из стран назначения и стран происхождения жертв торговли людьми обменялись опытом того, как в странах назначения оцениваются риски, которым подвергаются жертвы, возвращающиеся на родину, и того, каковы результаты такого возвращения. Появившиеся в ходе данного мероприя-



ятия идеи и контакты между специалистами привели к повышению осведомленности разных сторон о праве на невыдачу жертв торговли людьми.

#### **Сотрудничество в работе по борьбе с торговлей людьми**

БДИПЧ сформировало хорошие рабочие отношения с расположенными в Вене и на местах структурами ОБСЕ, занимающимися борьбой с торговлей людьми, путем регулярных контактов и обмена информацией. Бюро ставит своей целью обеспечение того, чтобы важные проблемы, выявленные в ходе посещения стран Специальным представителем по вопросам торговли людьми, были включены в программу БДИПЧ и чтобы Специальный представитель обладал полной информацией о деятельности БДИПЧ и его инициативах.

В мае БДИПЧ организовало двухдневный семинар для сотрудников миссий ОБСЕ, занимающихся противодействием торговле людьми, с целью укрепления рабочих связей между ними и обеспечения последовательности в деятельности по борьбе с торговлей людьми во всем регионе ОБСЕ. БДИПЧ нанесло обучение и повысило осведомленность данных сотрудников по основным текущим вопросам, включая применение национальных механизмов перенаправления, а также вопрос торговли людьми в целях трудовой эксплуатации. По окончании этого семинара БДИПЧ нанесло визиты в несколько миссий, включая миссии, расположенные в Албании, Армении, Беларуси, Грузии, Казахстане и Кыргызстане, для предоставления им рекомендаций о стратегиях борьбы с торговлей людьми и разработки совместных инициатив. В настоящее время совместные проекты находятся в стадии реализации или на последних стадиях планирования в миссиях, расположенных в Албании, Армении, Беларуси и Казахстане, другие же будут реализованы в миссиях в Грузии, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане и Украине в 2006 году.

Проведен также ряд совместных проектов с Контактным пунктом по вопросам рома и синти, в частности, в сфере повышения осведомленности среди рома о проблеме торговли людьми и укрепления роли НПО рома в области борьбы с торговлей людьми.

БДИПЧ поддерживает хорошие отношения с другими международными организациями, работающими в сфере борьбы с торговлей людьми, и регулярно оказывает поддержку участию НПО и ключевых организаций, занимающихся борьбой с торговлей людьми, в мероприятиях, которые финансирует ОБСЕ, для укрепления сети своих контактов во всем регионе ОБСЕ.

#### **V. Права женщин и безопасность**

Признавая тот факт, что защита прав женщин и мужчин является неперенным условием для развития мира, стабильности и безопасности, в 2005 году БДИПЧ разработало новую программу, которая уделяет основное внимание правам женщин в отношении предотвращения конфликтов, механизмов раннего предупреждения и восстановления в постконфликтных ситуациях. Программа была инициирована с целью укрепления взаимосвязи между правами женщин и вопросами, относящимися к поддержке безопасности.

В декабре в Вене было проведено консультационное совещание по вопросам прав женщин и ранним признакам (индикаторам) назревающих конфликтов. Это совещание, собравшее участников со всего региона ОБСЕ и представителей других организаций, предоставило возможность участникам рассказать о своей деятельности и обсудить вопросы о том, как повысить эффективность уже разработанных индикаторов и как их можно использовать в контексте деятельности ОБСЕ. По результатам этого совещания в следующем году БДИПЧ собирается организовать более масштабную конференцию на эту тему.

В целях борьбы с домашним насилием в Молдове БДИПЧ организовало круглый

стол по разработке законопроекта о предотвращении домашнего насилия и борьбе с ним. В результате работы круглого стола разработана серия рекомендаций по поводу поправок к законопроекту.

## Приоритеты в дальнейшей работе

БДИПЧ планирует и далее развивать свою деятельность в рамках обозначенных выше пяти программных областей, сохраняя при этом баланс между мониторингом соблюдения обязательств и реализацией программ по оказанию содействия.

БДИПЧ продолжит мониторинг выполнения обязательств ОБСЕ, относящихся к вопросам свободы собраний и объединений, уделяя особое внимание деятельности правозащитников. Бюро также будет следить за развитием событий, касающихся вопросов о смертной казни, для того, чтобы способствовать обмену информацией о смертной казни и альтернативных видах наказания и поощрять соблюдение международных стандартов при применении смертной казни.

Программа БДИПЧ по борьбе с торговлей людьми будет уделять основное внимание оказанию поддержки государствам-участникам при создании всеобъемлющих механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне, повышению эффективности обнаружения жертв торговли людьми и их защиты, облегчению доступа жертв к правосудию и средствам судебной защиты и поощрению защиты прав жертв торговли людьми.

БДИПЧ будет активно заниматься обеспечением того, чтобы методы, используемые в борьбе с терроризмом, соответствовали международным стандартам по правам человека. В 2006 году особое внимание будет уделяться разработке рекомендуемых подходов к защите прав жертв терроризма. Кроме того, в регионе ОБСЕ будет прово-

диться учебная программа по правам человека в контексте борьбы с терроризмом.

Программа по правам женщин и безопасности будет направлена на повышение соблюдения Резолюции Совета Безопасности ООН № 1325 о женщинах, мире и безопасности на Балканах. На основе проведенного совещания по вопросам прав женщин и раннего предупреждения конфликтов Бюро также планирует разработать руководящие принципы по поводу прав женщин и предотвращения конфликтов.

Программа БДИПЧ по правам человека и вооруженным силам, запущенная в 2005 году, направлена на оказание помощи государствам-участникам в обеспечении уважения прав человека военнослужащих. Основным компонентом данной программы будет публикация учебного пособия по правам человека и основным свободам для военнослужащих, которое, как ожидается, будет подготовлено к весне 2007 года. Другие запланированные на 2006 год мероприятия включают проведение ряда круглых столов по различным темам, касающимся прав человека военнослужащих. Круглые столы запланированы как отдельные мероприятия, но их итоги также будут использованы в работе над учебным пособием.

## Программы

<i>Программы</i>	<i>Регион/страна</i>	<i>Компоненты</i>
Права человека и вооруженные силы	Регион ОБСЕ	Учебное пособие по правам человека и основным свободам военнослужащих
Учебно-просветительская деятельность по правам человека	1. Страны, в которых располагаются миссии ОБСЕ на местах 2. Страны, в которых располагаются миссии ОБСЕ на местах 3. Армения и Таджикистан 4. Центральная Азия	1. Учебный курс БДИПЧ по вопросам человеческого измерения для персонала миссий ОБСЕ на местах 2. Семинар по образованию в области прав человека для персонала миссий ОБСЕ на местах 3. Нарращивание потенциала НПО по вопросам мониторинга прав человека 4. Региональный учебный курс по вопросам мониторинга прав человека в странах Центральной Азии
Мониторинг судебных процессов	Кыргызстан, Азербайджан, Казахстан, Молдова	Стандарты справедливого судебного разбирательства
Права человека, женщины и безопасность	1. Регион ОБСЕ 2. Молдова	1. Права женщин, раннее предупреждение и предотвращение конфликтов 2. Работа над проблемой домашнего насилия
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии по поддержке прав человека и демократизации в Центральной Азии и разработке руководства по мониторингу СМИ в период выборов	1. Казахстан, Кыргызстан 2. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан 3. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан	1. Проект по справедливому судебному разбирательству 2. Смертная казнь 3. Обучение по вопросам мониторинга прав человека
Смертная казнь	1. Регион ОБСЕ 2. Центральная Азия	1. Выпуск справочного документа «Смертная казнь в регионе ОБСЕ» 2. Региональная конференция «Право на жизнь: альтернативы смертной казни»
Борьба с торговлей людьми	Регион ОБСЕ	1. Разработка механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне 2. Идентификация жертв и оказание им помощи 3. Доступ жертв к правосудию и средствам правовой защиты 4. Применение законодательства по борьбе с торговлей людьми
Права человека и борьба с терроризмом	Регион ОБСЕ	1. Учебное пособие о борьбе с терроризмом и правах человека 2. Учебный модуль по борьбе с терроризмом и правам человека 3. Проект о жертвах терроризма
Свобода собраний и объединений	Кавказ и Центральная Азия	

# Толерантность и недискриминация

«Агрессивный национализм, расизм, шовинизм, ксенофобия и антисемитизм создают обстановку этнической, политической и социальной напряженности в государствах и в отношениях между ними. Они также подрывают международную стабильность и предпринимаемые во всем мире усилия с целью прочного закрепления всеобщих прав человека.»  
– Рим, 1993 год

**Н**арушения прав человека и основных свобод, в том числе свободы мысли, совести, религии или убеждений, а также проявления ненависти и нетерпимости угрожают стабильности и безопасности в регионе ОБСЕ. Хотя, начиная с 1990 года, государства-участники ОБСЕ приняли большое количество обязательств по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и связанными с ними видами нетерпимости, в том числе в отношении мусульман, необходимо провести еще много работы для развития демократических и плюралистических обществ, в которых этническое, культурное и религиозное разнообразие не только допускается, но действительно уважается и ценится.

Вопросы толерантности и недискриминации входили в число приоритетов двух предыдущих председательства ОБСЕ. Болгария возглавляла Организацию в 2004 году, когда было проведено три конференции на высоком уровне по данной теме, назначено три личных представителя, призванных заниматься отдельными аспектами вопросов толерантности и недискриминации, а

в БДИПЧ была создана Программа по толерантности и недискриминации. Под руководством Словении в 2005 году действующий председатель вновь назначил трех личных представителей для работы еще на один год. Кроме того, ОБСЕ организовала конференцию на высоком уровне по вопросам антисемитизма и других форм нетерпимости, на которой рассматривалось выполнение обязательств ОБСЕ, касающихся толерантности и недискриминации.

## Основные вопросы

**Преступления на почве ненависти и насильственные проявления нетерпимости.** Преступления на почве ненависти — наиболее опасные проявления нетерпимости и дискриминации — включают в себя насильственные выражения предубеждений, которые могут проявляться в форме нападения, убийства, угроз или повреждения имущества, например, поджога, осквернения или вандализма. Реагирование на преступления на почве ненависти связано с некоторыми сложностями по нескольким



Слева направо: Директор БДИПЧ посол Кристиан Штрохал, посол Янеш Ленарчич, представляющий действующего председателя ОБСЕ, посол Карлос Санчес де Боадо, представляющий правительство принимающей страны, и посол Омур Орхун, личный представитель действующего председателя ОБСЕ по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман, на пресс-конференции во время Конференции ОБСЕ по борьбе с антисемитизмом и другими формами нетерпимости, которая проводилась 8-9 июня в Кордове, Испания.

причинам. Прежде всего, большинство стран не обладают точными данными о природе и масштабе преступлений на почве ненависти, что означает, что у правоохранительных и судебных органов нет в наличии информации, необходимой для борьбы с такими преступлениями. Зачастую ситуация усугубляется отсутствием законодательства, непосредственно касающегося преступлений на почве ненависти, что осложняет привлечение к ответственности виновных в совершении таких преступлений.

» **Свобода религии или убеждений.** Во всем регионе ОБСЕ многие индивиды и группы лиц сталкиваются с ограничением своего права на свободу религии или убеждений. В число проблем входят дискриминация отдельных лиц на работе и при оказании общественных услуг, клеветнические кампании против религиозных меньшинств или групп, придерживающихся определенных убеждений; препятствование проведению религиозных обрядов даже в частных домах или запрет на их проведение; цензура религиозной литературы и лишение свободы лиц, которые отказываются нести военную службу по религиозным соображениям. Такого рода

ограничения могут быть следствием введенного государством законодательства или государственной политики, или же, в других случаях, они могут появиться в результате отсутствия у государственных властей мер защиты — часто в ситуации, когда большинство населения исповедует определенную доминирующую религию. На территории Содружества Независимых Государств и в других регионах продолжающееся систематическое неправильное применение правил и процедур регистрации приводит к нарушению прав целых сообществ верующих.

» **Обучение/просветительская деятельность.** Поскольку преступления на почве ненависти часто являются результатом негативных стереотипов, передающихся из поколения в поколение, усилия в области образования, направленные на поощрение взаимоуважения и разнообразия, могут играть важную роль в устранении таких стереотипов. Хотя несколько государств-участников уже приняли меры в этом направлении, эти меры должны быть более долгосрочными и последовательными, для того, чтобы действительно иметь влияние на ситуацию.

На протяжении 2005 года БДИПЧ вело сбор статистических данных, законодательства и информации о практических инициативах от государств-участников ОБСЕ, межправительственных и неправительственных организаций и других специализированных органов, в целях создания сетевой библиотеки и информационной системы. К концу года в эту систему входили три нижеприведенные базы данных:

- » Документы, такие как планы действий, правительственные отчеты и отчеты по странам, подготовленные межправительственными организациями
- » Информация о практических инициативах по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией
- » Информация о партнерах среди организаций, НПО, специализированных органов и пр.

Открытый доступ к этой информационной системе будет обеспечен в 2006 году.

## Деятельность

Насколько распространенной является проблема дискриминации? Как часто совершаются преступления на почве ненависти? Где они совершаются и кто становится их жертвами? Какие меры предпринимаются со стороны правоохранительных органов и государственных властей? Необходимо найти ответы на эти вопросы, прежде чем кто-либо сможет предпринять значительные усилия в борьбе с ненавистью во всех ее проявлениях. В этой связи одной из наиболее важных составляющих работы БДИПЧ в данной сфере является выполнение функций центра по сбору соответствующей информации, включая данные статистики от госу-

дарственных властей и правоохранительных органов, а также примеры лучших практик из широкого спектра источников, в число которых входят правительственные и неправительственные организации.

Сбор и анализ такого рода информации позволяют БДИПЧ определить, где применяются лучшие практики и где существуют недостатки в выполнении обязательств ОБСЕ, относящихся к вопросам толерантности и недискриминации. Эти сведения лежат в основе всей деятельности БДИПЧ в данной сфере и служат основанием для формирования способности БДИПЧ оказывать государствам и НПО техническое содействие, проводить обучение специалистов и создавать возможности для обмена информацией и лучшими практиками. Они также служат основанием для налаживания регионального сотрудничества и разработки совместных стратегий, которые рассматривают мотивированные ненавистью преступления и деяния, такими, какие они есть, а именно как проблему, не знающую границ и требующую реагирования на международном уровне.

Во многих случаях роль БДИПЧ заключается просто в способствовании налаживанию контактов между отдельными лицами и организациями; в других — БДИПЧ принимает больше участия в разработке методик, проведении обучения и исследований, а также в подготовке и распространении отчетов и печатных материалов.

В результате появился набор технических инструментов и программ оказания содействия, которые помогают органам власти, правоохранительным органам и преподавателям, а также широким кругам гражданского общества, в том числе организациям и заинтересованным лицам, бороться с нетерпимостью и пропагандировать идеалы взаимного уважения и понимания.

В 2005 году деятельность, в частности, проводилась в следующих четырех сферах:

- 】 улучшение реагирования на преступления на почве ненависти;

- 】 разработка инструментов для обучения;
- 】 поддержка гражданского общества;
- 】 поощрение свободы религии или убеждений.

## I. Улучшение реагирования на преступления на почве ненависти

### Сбор данных

Одним из главных препятствий в борьбе с преступлениями на почве ненависти является нехватка точных статистических данных во многих государствах-участниках. В связи с тем, что во многих странах пока не создано механизмов поиска виновных в совершении преступлений на почве ненависти или пострадавших в них, очень сложно оценить масштабы данной проблемы или определить, как следует распределять ресурсы для борьбы с ней. В 2004 году БДИПЧ начало собирать законодательство, статистические данные и примеры лучших практик от государств-участников ОБСЕ. Эти данные были использованы при подготовке комплексного отчета под названием «Борьба с преступлениями на почве ненависти: Обзор статистики, законодательства и национальных инициатив».



ниями на почве ненависти: Обзор статистики, законодательства и национальных инициатив».

В результате анализа полученной информации БДИПЧ выявило пробелы и недостатки в системе сбора данных и разработало инструменты, в том числе рабочие определения и образцы сбора данных для сотрудников правоохранительных органов, для оказания помощи государствам в их усилиях по повышению эффективности сбора данных и укреплению законодательства, касающегося преступлений на почве ненависти.

### Обучение сотрудников правоохранительных органов

Программа БДИПЧ по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников

### Результаты Программы по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов

- › Для обучения сотрудников правоохранительных органов вопросам, связанным с преступлениями на почве ненависти, специалистами правоохранительных органов из других стран ОБСЕ разработан учебный план;
- › Этот учебный план включен в программу полицейских академий в обеих странах, где впервые использовалась программа, — Венгрии и Испании.
- › Создана неофициальная международная сеть контактов между подразделениями правоохранительных органов, чтобы содействовать развитию учебных программ для служащих, сбора и анализа данных, а также разработке баз данных для обмена информацией и сбора сведений.
- › Разработан образец для использования структурами правоохранительных органов во всем регионе ОБСЕ при отслеживании инцидентов, мотивированных ненавистью, и для сбора такого рода данных.

правоохранительных органов разработана в целях наращивания потенциала сотрудников правоохранительных органов в вопросах, касающихся выявления преступлений на почве ненависти и эффективного реагирования на них, а также взаимодействия с сообществами, затронутыми проблемой преступлений на почве ненависти. Эта программа создана сотрудниками правоохранительных органов для сотрудников правоохранительных органов из шести государств-участников ОБСЕ (Канады, Франции, Венгрии, Испании, Соединенного Королевства и США) и была впервые осуществлена в Испании и Венгрии в мае 2005 года.

Реализация программы привела к повышению осведомленности в обеих странах о необходимости уделять внимание проблеме преступлений на почве ненависти и развивать тесное сотрудничество с сообществами, затронутыми такими преступлениями. Это стало очевидно в ходе оценки учебной программы ее участниками, а также в процессе принятия властями обеих стран даль-

нейших мер по включению отдельных элементов учебного плана по преступлениям на почве ненависти в действующие национальные программы по обучению сотрудников правоохранительных органов. Кроме того, был запущен процесс оценки для определения результатов включения учебных компонентов, относящихся к преступлениям на почве ненависти, в общенациональные учебные программы для сотрудников правоохранительных органов. В настоящее время данная программа готовится к использованию в Хорватии, Украине и других государствах-участниках ОБСЕ.

## II. Разработка инструментов для обучения

### *Просветительская деятельность о Холокосте и антисемитизме*

В ответ на всплеск антисемитизма в регионе ОБСЕ, который часто находит выражение в деятельности неонацистов, отрицании Холокоста и нападениях на евреев и еврейские институты, государства-участники ОБСЕ приняли обязательство поощрять образовательные программы по борьбе с антисемитизмом, а также поддерживать память о трагедии Холокоста и просветительскую деятельность по данному вопросу.

В целях проведения оценки существующих программ, привлечения внимания к лучшим практикам в государствах-участниках ОБСЕ и выявления недостатков в просветительской деятельности о Холокосте, в 2005 году БДИПЧ издало предварительный отчет под названием «*Просветительская деятельность о Холокосте и антисемитизме: Обзор и анализ образовательных подходов*». Для принятия дальнейших мер по результатам данного отчета и для оказания помощи государствам-участникам в выполнении их обязательств БДИПЧ разработало программы оказания технического содействия в сотрудничестве с экспертами со всего региона ОБСЕ и рядом партнеров, включая Специализированную группу по международному сотрудничеству в области обра-





Джеймс Дж. Нолан из Университета Западной Вирджинии говорит о разных определениях термина *преступления на почве ненависти* на встрече со специалистами по работе правоохранительных органов в апреле в Варшаве.

зования, памяти и исследования вопросов, касающихся Холокоста, Яд Вашем в Израиле и Дом Анны Франк в Амстердаме. Совместно с этими партнерами БДИПЧ выступило с инициативой разработки руководящих принципов и учебных инструментов для преподавателей с целью поддержки их усилий по улучшению преподавания темы Холокоста и борьбы с антисемитизмом в наши дни.

По итогам экспертного семинара, организованного Яд Вашем и БДИПЧ, в работе которого принимали участие ведущие специалисты по просветительской деятельности о Холокосте из 12 государств-участников ОБСЕ, разработаны практические рекомендации для преподавателей о том, как отмечать дни памяти о Холокосте.

В прошлом году БДИПЧ также тесно сотрудничало с Домом Анны Франк и рядом экспертов в области образования, начав разработку адаптированных учебных материалов для пяти государств-участников ОБСЕ с учетом их национальных особенностей.

Данные материалы, которые будут доступны в 2006 году, позволят провести испытание проекта по обучению проблемам антисемитизма и других форм дискриминации в средних школах пяти государств. Цель данного проекта состоит в способствовании лучшему пониманию роли еврейского народа в европейском обществе в наши дни и в исторической перспективе, в обеспечении понимания сути антисемитизма как исторического явления и в установлении параллелей между формами антисемитизма в прошлом и в наши дни.

БДИПЧ также провело в Варшаве первый из серии круглых столов с участием специалистов из органов власти и неправительственных организаций и представителей Польши, председательствовавшей в Специализированной группе по международному сотрудничеству в области образования, памяти и исследования вопросов, касающихся Холокоста.

Директор БДИПЧ посол Кристиан Штрохал вручает сертификат сотруднице полиции Венгрии, прошедшей курс обучения по программе борьбы с преступлениями на почве ненависти, которую финансировало БДИПЧ, 5 мая, Будапешт.



ОБСЕ/ЕРПИС/ФАЛЕН

***Просветительская деятельность по поощрению взаимоуважения и разнообразия***

В контексте обширной просветительской деятельности по проблеме толерантности во второй половине 2005 года была разработана программа под названием «Просветительская деятельность по поощрению взаимоуважения и разнообразия». Результатом этой программы, которая будет осуществлена в 2006 году, станет анализ и оценка стратегий и инициатив в области образования, которые в данный момент реализуются во всем регионе ОБСЕ. На основании собранных лучших практик и выявленных недостатков БДИПЧ будет способствовать обмену информацией между специалистами и разрабатывать проекты по оказанию технического содействия для поддержки государств в их усилиях по расширению образовательных программ, направленных на поощрение взаимоуважения и взаимопонимания.

**III. Поддержка гражданского общества**

Внутренние неправительственные организации зачастую обладают лучшими возможностями для мониторинга мотивированных

ненавистью деяний и составления отчетов по ним в соответствующих странах. В этой связи БДИПЧ поощряет взаимодействие и сотрудничество между организациями, работающими в этой сфере. На протяжении 2005 года проводились различные совещания и круглые столы с участием представителей различных групп для определения потребностей и выявления возможных областей сотрудничества при ведении мониторинга, а также для обмена лучшими практиками. Кроме того, оказывалась помощь неправительственным организациям для обеспечения их участия в конференциях ОБСЕ и для укрепления их сотрудничества с государственными органами.

В 2005 году БДИПЧ начало вести несколько видов деятельности, направленных на поддержку усилий гражданского общества во всем регионе ОБСЕ. Прежде всего, БДИПЧ провело комплексный обзор деятельности организаций, занимающихся вопросами толерантности и недискриминации, в целях выявления областей, где необходимы обучение и поддержка, таких как мониторинг мотивированных ненавистью

инцидентов и составление отчетов по ним.

В июне БДИПЧ совместно с Мониторинговой группой из Соединенного Королевства и Международными системами информации и документации в сфере прав человека занималось разработкой и реализацией пилотной учебной программы для неправительственных организаций из стран Восточной Европы и Центральной Азии по вопросам мониторинга преступлений на почве ненависти и подготовки отчетов о них. После проведения пилотных учебных секций некоторые из участвовавших организаций начали использовать приобретенные навыки, иницировав деятельность по мониторингу мотивированных ненавистью инцидентов и составлению отчетов о них, в то время, как другие участники проводили обучение своих коллег или представителей других НПО.

#### IV. Поощрение свободы религии или убеждений

Совет экспертов по вопросам свободы религии или вероисповедания БДИПЧ, в состав которого входят 57 членов, являющийся консультативным и совещательным органом для государств-участников ОБСЕ, куда они могут обращаться за поддержкой своих усилий по расширению религиозных свобод, оказывает содействие в законодательской деятельности отдельным странам и дает комментарии по поводу отдельных инцидентов.



Используя в качестве основы недавно разработанные *Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповедании*, в 2005 году Совет удовлетворил запросы о проведении обзора законодательства от пяти государств-участников ОБСЕ. Кроме того, БДИПЧ сделало русский перевод *Рекомендаций* для расширения их использования во всем регионе ОБСЕ.

Деятельность Совета оказывает еще одно важное, хотя и не прямое влияние на законодательный процесс в некоторых странах. Благодаря привлечению неправительственных организаций и сообществ верующих к участию в круглых столах с экспертами из Совета эти группы оказались в большей степени вовлеченными в процесс разработки законодательства.

### Приоритеты в дальнейшей работе

Основываясь на этой деятельности, в 2006 году БДИПЧ будет уделять наибольшее внимание шести приведенным ниже областям:

#### *1. Мониторинг, составление отчетов и принятие дальнейших мер по реагированию на мотивированные ненавистью преступления и инциденты*

БДИПЧ сосредоточит свои усилия на предоставлении технического содействия государствам-участникам ОБСЕ в целях повышения качества и доступности данных о преступлениях на почве ненависти. В этой связи БДИПЧ разработает стандартный образец для использования странами при предоставлении данных о преступлениях на почве ненависти и проведет совещание для экспертов по техническим вопросам с участием представителей национальных органов, отвечающих за предоставление данных о преступлениях на почве ненависти.

БДИПЧ откроет доступ к своей сетевой библиотеке и информационной системе с целью поддержки своих усилий по сбору и распространению информации и лучших практик.

БДИПЧ продолжит вести мониторинг и составлять отчеты о преступлениях на почве ненависти, о складывающихся тенденциях во всем регионе ОБСЕ, а также о реагировании государств-участников на эту проблему.

**2. Просветительская деятельность по поощрению толерантности, уважения и взаимопонимания и сохранению памяти о Холокосте**

Проект под названием «Просветительская деятельность о Холокосте и антисемитизме в регионе ОБСЕ» будет продолжен путем проведения технических семинаров для экспертов из международной среды с целью обсуждения и анализа результатов оценки и создания концепции учебного плана по Холокосту и антисемитизму.

В рамках дальнейших шагов по результатам проведенной БДИПЧ в государствах-участниках оценки образовательных стратегий и инициатив, направленных на поощрение взаимоуважения и взаимопонимания, БДИПЧ будет способствовать обмену информацией между экспертами и выступит инициатором проектов по оказанию технического содействия для поддержки государств в их усилиях по расширению таких образовательных программ.

Совет экспертов по вопросам свободы религии или вероисповедания БДИПЧ продолжит работу над проблемами диалога между различными группами, придерживающимися определенных убеждений, и между различными культурами в целях поощрения уважения и взаимопонимания.

**3. Содействие законотворческой деятельности**

БДИПЧ продолжит сбор и анализ действующего законодательства, касающегося преступлений, мотивированных ненавистью, во всем регионе ОБСЕ.

В процессе оценки потребностей в рамках Программы по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов будут проводиться консультации с судьями и служащими прокуратуры принимающей страны об их мнении по поводу эффективности законодательства, касающегося преступлений на почве ненависти, в соответствующей стране. Аналогичные консультации

также будут проводиться со служащими прокуратуры, участвующими в учебных секциях. В случаях, когда в ходе консультаций будет выявлена значительная неудовлетворенность действующим законодательством, БДИПЧ предложит помощь представителям судебной системы и прокуратуры в донесении их мнения до представителей законодательной и исполнительной властей. Кроме того, БДИПЧ предложит провести обзор возможных законодательных предложений при использовании рекомендаций по обзору законодательства о преступлениях на почве ненависти, которые будут разработаны в течение 2006 года.

**4. Гражданское общество**

БДИПЧ проведет учебные семинары для НПО в целях поддержки их усилий и повышения их возможностей по ведению мониторинга преступлений на почве ненависти, составлению отчетов и реагированию на такие преступления.

БДИПЧ также уделит большее внимание поддержке гражданского общества в вопросах мониторинга мотивированных ненавистью деяний и составления отчетов о них посредством разработки стандартного учебного плана по мониторингу преступлений на почве ненависти и подготовке отчетов в сотрудничестве с группой экспертов, осуществления учебной программы, предоставления набора инструментов для принимающих жалобы бюро, а также посредством поддержки небольших проектов по ведению мониторинга.

Кроме того, Бюро продолжит свою работу с общественностью, направленную на НПО, представляющие интересы сообществ, которые в наибольшей степени страдают от нетерпимости и дискриминации. Одним из основных вопросов станут проявления нетерпимости и дискриминации в отношении отдельных групп в контексте борьбы с терроризмом.

### **5. Помощь сотрудникам правоохранительных органов и представителям судебной системы в борьбе с преступлениями на почве ненависти**

В 2006 году БДИПЧ продолжит реализацию Программы по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов в других государствах-участниках ОБСЕ, включая Хорватию и Украину. Кроме того, в данную программу, которая первоначально была предназначена исключительно для полицейских следователей, был добавлен компонент, целевой аудиторией которого также станут прокуроры и следственные судьи.

БДИПЧ соберет экспертов в области законодательства, правоохранительных органов и сбора данных в целях формирования рабочей группы, которая будет готова оказать комплексное содействие государствам-участникам в их усилиях по предотвращению преступлений на почве ненависти и реагированию на них.

### **6. Свобода религии или убеждений**

БДИПЧ будет работать в сотрудничестве с Советом экспертов по вопросам свободы религии или вероисповедания, чтобы и далее стремиться к оказанию помощи государствам-участникам ОБСЕ в проведении обзора

их законодательства, касающегося свободы религии или убеждений, при использовании недавно разработанных рекомендаций в качестве основы. Совет экспертов также завершит работу над учебным модулем, направленным на поддержку усилий гражданского общества (НПО/сообществ верующих) по ведению мониторинга и подготовке отчетов, а также на повышение понимания международных стандартов, касающихся свободы религии или убеждений, среди гражданского общества и представителей властей. Этот модуль будет использован при проведении пилотных учебных семинаров по вопросам свободы религии или убеждений для представителей гражданского общества и, возможно, государственных властей из стран Центральной Азии, Кавказа и Юго-Восточной Европы.

## **Программы**

<b>Программы</b>	<b>Регион</b>
Свобода религии или убеждений	Регион ОБСЕ
Программа по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов	Регион ОБСЕ
Наращивание потенциала гражданского общества по борьбе с преступлениями на почве ненависти и насильственными проявлениями нетерпимости	Регион ОБСЕ
Толерантность и недискриминация	Регион ОБСЕ
Просветительская деятельность по развитию толерантности, уважения и взаимопонимания и памяти о Холокосте	Регион ОБСЕ
Помощь в разработке законодательства, касающегося преступлений на почве ненависти	Регион ОБСЕ

# Контактный пункт по вопросам рома и СИНТИ

«Мы признаем особые трудности, с которыми сталкиваются рома и синти, и необходимость принятия эффективных мер, чтобы добиться полного равенства возможностей для лиц, принадлежащих к рома и синти, соответствующего принятым в ОБСЕ обязательствам. Мы будем наращивать свои усилия для обеспечения того, чтобы рома и синти могли стать полноправными членами общества, а также для искоренения дискриминации в их отношении.» – Стамбул, 1999 год, «Хартия европейской безопасности»

**В**о всем регионе ОБСЕ, в особенности в странах Центральной и Юго-Восточной Европы, проживают сообщества рома, синти и других этнически различных между собой групп, которых всех вместе называют *цыганами*. Помимо этнических, лингвистических и культурных связей многие из этих сообществ объединяет крайняя дискриминация, которой они подвергаются во всех аспектах своей жизни. Дискриминация в форме пассивной нетерпимости или открытой ненависти вытесняет эти сообщества на периферию жизни общества, где многие вынуждены существовать в условиях ограниченного доступа к базовым жизненным благам, включая пищу, воду и кров, образование и безопасность. Разделенные по этническим характеристикам общества, в которых процветают неравенство, ненависть и исключение отдельных его членов из общественной жизни, угрожают безопасности отдельных граждан и стабильности во всем регионе.

БДИПЧ работает в тесном сотрудничестве с другими международными и неправительственными организациями, а также с национальными и местными органами власти над попытками объединить разделенные сообщества, вовлечь каждого в общественную и политическую жизнь и обеспечить уважение достоинства каждого члена сообщества путем поддержки и защиты их гражданских и политических прав.

Основные руководящие принципы обеспечения конкретных прав и возможностей сообществ рома и других этнических групп описаны в Плане действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, который был принят в 2003 году. В этом документе государства-участники

дали обязательство принимать меры, для того, чтобы обеспечить участие рома, синти и других этнических групп во всех аспектах общественной и политической жизни и полностью устранить вызванные дискриминацией сложности.

Данный План действий наделяет БДИПЧ двойной ролью: ему поручено вести собственную деятельность, направленную на улучшение положения рома и синти, а также докладывать о том, как государства-участники выполняют свои обязательства, принятые в Плане действий.

Женщины рома стирают белье в тачках в поселении Депония в Белграде.



МИЛАН СЕВАКОВИЧ



Женщины набирают воду в поселении рома Депония в Белграде.

## Основные вопросы

» **Расизм и дискриминация.** В периоды глубоких политических изменений могут обнажаться значительные разногласия в обществе, которые часто выражаются в виде расизма или дискриминации по отношению к другим сообществам. В странах Восточной и Юго-Восточной Европы переходный период, продолжающийся последние 15 лет, сопровождается всплесками враждебности в отношении рома, синти и других этнических групп. В результате некоторые рома и синти лишены доступа к здравоохранению, возможности устройства на работу и получения образования и жилья. В ряде стран рома и синти становятся жертвами преступлений на почве расизма и подвергаются неправильному обращению со стороны правоохранительных органов.

» **Надежность проживания.** Для многих рома получение законного места проживания, обеспечивающего безопасность их жизни, является непременным условием для признания и осуществления их прав. Без адреса

места жительства зачастую невозможно зарегистрироваться для получения социальных услуг или для участия в законной предпринимательской деятельности. В число проблем, которые появляются в результате отсутствия надежного места проживания, входят: насильственное выселение, отсутствие гарантированного права на пользование землей, невозможность получить приемлемое альтернативное жилье, отсутствие регистрации граждан и отсутствие для детей рома и синти возможности учиться в школе.

» **Торговля людьми.** Возросшее количество сообщений о случаях торговли людьми в сообществах рома и синти, в особенности торговли детьми, можно связать с четырьмя факторами: свойственная данной группе населения бедность, социальная маргинализация, разрушение структуры институциональной поддержки и широко распространенная дискриминация.

» **Исключение из общественной и политической жизни.** Дискриминация, с которой сталкиваются народности рома и синти, не позволяет



им играть заметную роль в общественной и политической жизни сообществ, в которых они живут. Эта ситуация зачастую усугубляется недостаточным пониманием рома и синти своих возможностей оказывать влияние на свою собственную жизнь путем политического участия. Это, в особенности, касается наиболее уязвимых групп в сообществах рома и синти, в число которых входят внутренне перемещенные лица, беженцы, молодежь и женщины.

## Деятельность

В 2005 году БДИПЧ осуществляло деятельность в следующих областях:

- 】 борьба с расизмом и дискриминацией;
- 】 работа в области социальных проблем;
- 】 повышение участия в общественной и политической жизни;
- 】 обеспечение уважения основных прав рома и синти в кризисных и посткризисных ситуациях.

Помимо проведения специальных программ БДИПЧ также выполняет функции центра по обмену информацией о проблемах, связанных с положением рома и синти, включая вопросы выполнения соответствующих обязательств государствами-участниками. БДИПЧ собирает и распространяет среди государств-участников примеры лучшей практики, а также опыт, накопленный в ходе решения проблем, возникающих при реализации национальных стратегий в отношении рома на местном уровне.

БДИПЧ способствует развитию сотрудничества между подразделениями ОБСЕ, правительств, международными и неправительственными организациями, занимающимися проблемами рома и синти, с целью разработки совместного подхода к программам и проектам. Это достигается путем сбора информации от государств-участников ОБСЕ о законодательных и других мерах, касающихся улучшения положения рома

Девочка держит на руках ребенка около полуразвалившейся хижины в Депонии, поселении рома в Белграде.



МИЛАН ГОБРАДОВИК

и синти, и предоставления доступа к этим материалам соответствующим сторонам.

В своем качестве механизма раннего предупреждения БДИПЧ оперативно сообщало о случаях возрастания напряжения в отношениях между рома и синти и другими группами населения, составляющими большинство на данной территории, и призывало к урегулированию кризисной ситуации там, где существовала возможность развития конфликта.

При выполнении своих программ и проектов БДИПЧ уделяет пристальное внимание защите, с помощью единой стратегии, основных прав человека рома и синти, включая права, признанные государствами-участниками ОБСЕ и подробно описанные в Плане действий. Эта деятельность направлена на устранение неравенства, которое ограничивает возможности рома и синти со всей полнотой участвовать в политической и общественной жизни, получать доступ к социаль-

ным услугам на равных условиях и пользоваться теми же экономическими возможностями, которые доступны другим. В октябре БДИПЧ выступило в роли принимающей стороны и одного из организаторов международной конференции по обсуждению способов поощрения государств-участников к реализации Плана действий ОБСЕ и национальных стратегий по проблемам рома и синти.

### **I. Борьба с расизмом и дискриминацией**

Уровень расизма и дискриминации в отношении рома и синти — иногда это явление называется *цыганофобия* — значительно возрос в течение последних пятнадцати лет. Наряду с глубоко укоренившимися типами расизма, появившимися после распада коммунистического блока, во всем регионе ОБСЕ продолжают возникать все новые формы враждебности, неприятия и пропаганды ненависти. В результате такой дискриминации во многих сообществах рома и синти сильно развито чувство принадлежности к группе, что в некоторых странах может привести к маргинализации и еще большему отчуждению. С другой стороны, группы, которые ассимилировались в большинство населения с точки зрения языка и культуры, могут столкнуться с тем, что их по-прежнему называют цыганами исключительно на расовой почве.

Подобное отношение и расовые стереотипы часто находят отражение в средствах массовой информации, где большинство сообщений и заголовков в новостях о рома и синти связаны с криминальной деятельностью и говорят о том, что они «другие». В противовес этому, когда рома и синти становятся жертвами нападений на почве расизма, эти события практически никогда не освещаются в СМИ. В 2005 году БДИПЧ поручило подготовить доклад об изучении возможной взаимосвязи между цыганофобией в европейских СМИ и широко распространенным враждебным отношением к рома. В ходе этого исследования также рассматривается,

как в некоторых странах СМИ призывали к определенным действиям против рома и синти, например, их выселению, что можно сравнить с действиями СМИ во время геноцида еврейского населения и народности рома и синти во время второй мировой войны. Данный доклад планируется выпустить в 2006 году.

Дискриминация со стороны сотрудников полиции является еще одной сферой, вызывающей беспокойство, в особенности в связи с тем, что полиция должна охранять сообщества рома и синти и обеспечивать равное обращение с ними в соответствии с законом. Представители рома и синти продолжают сообщать о частых примерах жестокости со стороны полиции, отсутствия вмешательства полиции для защиты рома и синти, если те становятся жертвами преступлений, и непрекращающегося недоверия в отношениях между полицией и их сообществами.

БДИПЧ провело семинары в Польше, Румынии и России для высокопоставленных представителей правоохранительных органов и НПО, занимающихся вопросами рома и синти, для помощи соответствующим государствам в проведении оценки практической работы правоохранительных органов в отношении соблюдения международных стандартов по правам человека, уделяя особое внимание практической работе правоохранительных органов с сообществами рома и синти. Благодаря поощрению консультаций с сообществами рома и синти данная инициатива содействует институциональным изменениям внутри правоохранительных органов данных стран и оказанию помощи в вопросе трансформации этих органов в структуры, предоставляющие защиту и предотвращающие преступность. БДИПЧ собирается расширить действие данной инициативы и на другие страны Юго-Восточной Европы.

### **II. Работа в области социальных проблем**

Рома, синти и другие сообщества сталкиваются с огромным множеством социальных

проблем, в число которых входят отсутствие приемлемого жилья, отказ в доступе к образованию и здравоохранению, растущее количество случаев торговли людьми, а также проблемы, связанные с вековыми традициями этих народов, такие как ранние браки и использование детского труда в коммерческой деятельности. Хотя международное сообщество предпринимает меры для разрешения этих проблем, главным фактором в их окончательном преодолении является развитие местных организаций, обладающих потенциалом для ведения такой работы на местном уровне. Подобные организации существуют, но им не хватает понимания того, насколько комплексными являются проблемы, с которыми они сталкиваются, или же у них просто нет ресурсов, для того, чтобы бороться с этими проблемами адекватными методами.

Стратегия БДИПЧ заключается в оказании помощи этим организациям и отдельным активистам в достижении лучших результатов, прежде всего, путем обеспечения лучшей подготовки для выполнения сложных задач, стоящих перед ними. Одним из первых шагов в этом направлении является обеспечение того, чтобы активисты со стороны сообщества имели адекватное представление о проблеме, с которой они сталкиваются. БДИПЧ осуществляет эту деятельность путем организации местных и региональных совещаний, на которых местные и международные организации могут обмениваться знаниями и лучшей практикой по широкому кругу вопросов.

Например, в 2005 году БДИПЧ рассказало о результатах работы профинансированного им регионального круглого стола по вопросу торговли людьми в сообществах рома и синти, который проводился в октябре 2004 года в Белграде. Подготовленные на основании этих результатов рекомендации включают необходимость большего координации деятельности организаций по борьбе с торговлей людьми в сообществах рома и организаций, занимающихся борьбой с тор-



МОЛАН СЕВАЛОВИЧ

говлей людьми в других этнических группах; и необходимость усилий со стороны активистов рома, направленных на повышение понимания внутри этих сообществ тех факторов, которые делают рома и синти уязвимыми по отношению к торговле людьми, как, например, ранние браки и детское попрошайничество. Кроме того, государствам-участникам ОБСЕ было рекомендовано указывать этническую принадлежность жертв при составлении статистики по торговле людьми, чтобы предупреждающие действия имели более целевой характер, а также включать данные о рома в исследования и анализ этой проблемы.

Бюро поручило неправительственной организации, занимающейся проблемами рома, провести исследование по оценке мер, направленных на защиту **несопровождаемых несовершеннолетних**, в частности тех, которые стали жертвами торговли людьми и были затем репатрированы из стран Европейского союза в Румынию. Вынесенные по результатам исследования рекомендации подчеркивают необходимость введения отдельных механизмов оказания помощи несопровождаемым несовершеннолетним в структуре социальных служб Румынии.

Ребенок во взрослом ботинке идет по грязным улицам Депони, поселения рома в Белграде.

Анна Пападопулу (справа), следователь по правам человека из аппарата омбудсмена в Греции, разговаривает с женщиной рома в поселении Вотаникос в центре Афин, ноябрь.



ФОТО: АННА ПАПАДОПУЛУ

Кроме того, в сотрудничестве с НПО, представляющей интересы традиционных сообществ рома, был запущен проект, направленный на поощрение обсуждения проблемы **ранних браков** в этих сообществах. В этом проекте основное внимание уделяется защите прав детей и поиску путей сохранения традиций при соблюдении принципа верховенства закона. Организована серия встреч на местном уровне с сообществами рома калдерас в четырех муниципальных центрах Румынии. Среди обсуждавшихся тем были пути сохранения культурных традиций как части самобытности группы в современном мире и влияние ранних браков на уровень образования мальчиков и девочек в сообществах рома.

В последние десять лет во многих сообществах рома и синти в таких странах, как Албания, Болгария, Чешская республика, Греция, Румыния и Словакия, продолжали существовать **неприемлемые жизненные условия**. У рома и синти зачастую нет права на законное пользование землей, они подвергаются насильственному выселению и не обладают доступом к приемлемому альтернативному

жилью. Наличие постоянного места проживания часто является непременным условием для осуществления других общественных и политических прав. Без адреса места жительства зачастую невозможно зарегистрироваться для получения коммунальных услуг или законным способом зарабатывать себе на жизнь.

БДИПЧ запустило несколько проектов, которые направлены исключительно на **легализацию свободных поселений**. В рамках этой деятельности были проведены следующие мероприятия: подготовка аналитического доклада о проблемах, препятствующих интеграции поселений рома и синти в планы городов, привлечение местных властей к предоставлению социальных услуг поселениям рома и синти и осуществление мер по обеспечению регистрации резидентов рома и синти соответствующими государственными органами. Вынесенные в аналитическом докладе рекомендации говорят о необходимости привлекать рома и синти к разработке и осуществлению программ строительства жилья, в том числе по модернизации существующих свободных поселе-

ний, где необходимо создать минимально приемлемые для жизни условия. В качестве дальнейших действий по результатам этого доклада БДИПЧ опубликует руководящие принципы с примерами лучшей практики.

Отсутствие **регистрации населения** может оказать негативное влияние в нескольких сферах, включая доступ к коммунальным услугам, торговлю людьми и участие в политической жизни. В сотрудничестве с правительством Сербии и миссией ОБСЕ в Сербии и Черногории в конце 2005 года БДИПЧ организовало региональную конференцию по проблеме регистрации населения рома в странах Юго-Восточной Европы. Участники конференции обсудили правовые и административные проблемы, с которыми сталкиваются рома и синти при попытке зарегистрироваться, и вынесли рекомендации по их разрешению. Бюро собирается создать рабочие группы в государствах-участниках ОБСЕ из Юго-Восточной Европы, которые будут работать с местными и центральными властями над выполнением этих рекомендаций. Бюро уже создало рабочую группу по решению отдельных проблем, с которыми сталкиваются сообщества рома и синти в Косово.

### III. Повышение участия в общественной и политической жизни

В истории народности рома и синти участие в политической жизни в качестве избирателей или в качестве кандидатов на избрание в должность появилось относительно недавно. Отчасти это связано с жестокой дискриминацией, с которой они продолжают сталкиваться, и маргинализацией их положения в обществе. Однако еще одним важным фактором является недостаток понимания среди рома и синти как методов использования их политических прав, так и влияния, которое может оказывать участие в политической деятельности на их жизнь. Хотя в последние годы эти сообщества стали более активно участвовать в жизни общества, их участие в выборах остается непропорционально низким. Поощряя участие рома и синти в выбо-



ОБСЕ/БДИПЧ/МОНЕПО

рах и помогая им сделать осознанный выбор при голосовании, Бюро намеревается повысить уровень их представленности в политических и общественных институтах, а также обеспечить условия для того, чтобы основные политические партии занимались проблемами рома и синти.

БДИПЧ работает над повышением участия рома и синти в общественной жизни на всех уровнях и на всех стадиях процесса принятия решений, в особенности при обсуждении инициатив, затрагивающих их интересы. Это обеспечивается путем развития диалога между сообществами рома и синти и представителями властей, принимающими политические решения на муниципальном, региональном и национальном уровнях. Созданы рабочие группы, состоящие из представителей рома, для работы с избираемыми должностными лицами на муниципальном, региональном и национальном уровнях, в частности, для повышения осведомленности о Планах действий ОБСЕ и для содействия его реализации.

На протяжении нескольких лет БДИПЧ помогает рома и синти участвовать в миссиях ОБСЕ по наблюдению за выборами в качестве долгосрочных и краткосрочных наблюдателей. Это помогает диверсифицировать состав миссий по наблюдению за выборами и в то же время способствует пониманию представителями рома самой сути избира-

В этом поселении почти в центре Афин уже на протяжении нескольких лет проживают в основном рома из Албании.

тельного процесса. Тот факт, что в настоящее время эти лица регулярно направляются на работу в составе миссий ОБСЕ по наблюдению за выборами, говорит об успехе этого проекта по включению рома в процесс наблюдения за выборами. Кроме того, впервые специалист по вопросам национальных меньшинств, рома по происхождению, работал в качестве сотрудника основного состава миссий по наблюдению за выборами на парламентских выборах в Албании, Болгарии и Молдове.

#### **IV. Обеспечение уважения основных прав рома и синти в кризисных и посткризисных ситуациях**

В кризисных и посткризисных ситуациях сообщества рома и синти, оказываясь внутренне перемещенными лицами или беженцами, часто сталкиваются с дискриминацией, которая выражается в неприемлемых жизненных условиях, недостаточном доступе к образованию и здравоохранению и низком участии рома и синти в процессе принятия решений, которые касаются их прав на безопасное и надежное возвращение в страну их первоначального проживания.

БДИПЧ принимает участие в ряде проектов, которые направлены на развитие отношений между представителями и сообществами рома и синти и местными властями в кризисных и посткризисных ситуациях. Особое внимание уделяется обеспечению того, чтобы проводились соответствующие консультации при принятии решений, которые затрагивают жизнь рома и синти. Деятельность в рамках данных проектов сосредоточена в Косово и касается отдельного круга проблем, с которыми сталкиваются внутренне перемещенные лица и беженцы. В частности, БДИПЧ поддерживает НПО от рома и синти и представителей сообществ, принимающих участие в переговорах по поиску долгосрочных решений в посткризисных ситуациях, сложившихся в многоэтничных сообществах в Косово, где проживает большое количество рома и синти, путем прове-

дения серии семинаров, тренингов и учебных секций по таким вопросам, как порядок регистрации граждан и лоббирование интересов у избираемых должностных лиц.

Кроме того, Бюро продолжает осуществлять деятельность в рамках начатых ранее проектов. Например, БДИПЧ в сотрудничестве с миссией ОБСЕ в Косово, миссией ООН в Косово и местными НПО продолжает оказывать помощь внутренне перемещенным лицам из северных районов Косово в их попытках вернуться в Митровицу, где в 1999 году были снесены дома свободного поселения, в которых проживали семь тысяч человек. Тысяча человек из этих внутренне перемещенных лиц в настоящее время проживают в критических условиях во временных центрах, загрязненных свинцом. В 2005 году БДИПЧ поддержало открытие отделения Центра по ведению документации для рома и ашкали в Приштине, который будет непосредственно заниматься проблемами этих сообществ. Этот центр сейчас тесно сотрудничает с местными властями для поддержки стабилизации ситуации в сообществе и социальной интеграции после переселения.

## Программы и проекты

<i>Программы</i>	<i>Регион/страна</i>
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии: Рома в условиях Пакта о стабильности: Рома, используйте свои бюллетени разумно	Юго-Восточная Европа
<b>Проекты</b>	
Борьба с дискриминацией и развитие мер доверия в доступе рома к законному жилью и неизолированным местам проживания на пространстве ОБСЕ, в особенности в Центральной и Юго-Восточной Европе	Юго-Восточная Европа/Центральная и Восточная Европа
Полиция и рома: на пути к безопасности в многоэтнических сообществах	Центральная и Восточная Европа
Повышение осведомленности среди женщин-активисток из народности рома о проблеме торговли людьми	Юго-Восточная Европа/Центральная и Восточная Европа
Рекомендуемые подходы: методика дошкольного воспитания детей рома	Регион ОБСЕ
Политические права рома и синти	Регион ОБСЕ
Поощрение взаимопонимания	Словакия
Просветительская деятельность среди НПО рома о СПИДе и наркозависимости	Регион ОБСЕ
Рекомендуемые подходы, касающиеся деятельности местных и региональных органов власти/органов местного самоуправления в отношении рома и синти в регионе ОБСЕ	Регион ОБСЕ
Образ рома в СМИ	Регион ОБСЕ
Права человека и права меньшинств рома/Создание Косовского некоммерческого центра в Приштине	Регион ОБСЕ

# Программы и проекты

## Выборы

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>	<i>Компоненты</i>
Программа предоставления технического содействия в проведении выборов	Регион ОБСЕ	1. Предупреждение и помощь по законодательным вопросам 2. Лучшие практики регистрации избирателей
Программа развития наблюдения за выборами	Регион ОБСЕ	1. Нарращивание потенциала внутреннего наблюдения IV 2. Руководство по мониторингу СМИ в период выборов 3. Руководство по наблюдению за электронным голосованием 4. Наблюдатели за выборами из стран Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР (Фонд по обеспечению участия специалистов по выборам из развивающихся стран в работе миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами)
<b>Проекты</b>		
Участие женщин в политической жизни	Регион ОБСЕ	

## Верховенство закона

<i>Программы</i>	<i>Регион/страна</i>	<i>Компоненты</i>
Уголовное правосудие	Регион ОБСЕ	
Справедливое судебное разбирательство	1. Юго-Восточная Европа 2. Кавказ, Центральная Азия	1. Военные преступления 2. Содействие в разработке и поддержке стандартов справедливого судебного разбирательства
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии по поддержке прав человека и демократизации в Центральной Азии и разработке руководства по мониторингу СМИ в период выборов	Центральная Азия	Развитие профессиональных навыков юристов
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии: поддержка законодательных реформ и реформы системы уголовного правосудия в странах Центральной Азии	Центральная Азия	Реформирование системы уголовного правосудия



<b>Проекты</b>	
Предупреждение и помощь по законодательным вопросам	Центральная Азия
Предупреждение и помощь по законодательным вопросам	Кавказ
Оказание технического содействия институтам по правам человека, таким как институт омбудсмена	Кавказ
Содействие законотворческой деятельности	Кыргызстан
Обучение персонала пенитенциарных учреждений	Кыргызстан
Обучение судей, прокуроров и адвокатов применению Международного пакта о гражданских и политических правах	Кыргызстан
Оказание помощи учебному центру для системы правосудия	Казахстан
Юридическая помощь и представительство в суде	Хорватия
Развитие альтернатив лишению свободы	Беларусь
Помощь при проведении законодательных реформ	Центральная Азия
Мониторинг мест лишения свободы	Кавказ, Центральная Азия
Законодательные реформы	Сербия и Черногория (Черногория)
Противодействие пыткам	Регион ОБСЕ
Региональный мониторинг судебных процессов	Юго-Восточная Европа
Уголовное правосудие: прокуратура в Армении	Армения

## Гражданское общество и демократическое управление

<b>Программы</b>	<b>Регион/страна</b>	<b>Компоненты</b>
Демократическое управление	Регион ОБСЕ	
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии по поддержке прав человека и демократизации в Центральной Азии и разработке руководства по мониторингу СМИ в период выборов	Кыргызстан	Гражданский диалог
<b>Проекты</b>		
Фонд по содействию участия НПО в мероприятиях, посвященных человеческому измерению	Регион ОБСЕ	

## Гендерное равенство

<i>Программы</i>	<i>Регион/страна</i>	<i>Компоненты</i>
Расширение участия женщин в демократических процессах	1. Армения 2. Азербайджан 3. Грузия 4. Украина 5. Центральная Азия и Южный Кавказ 6. Центральная Азия и Южный Кавказ 7. Южный Кавказ	1. Учебно-просветительская деятельность в области прав женщин и развитие лидерских качеств среди женщин 2. Развитие лидерских качеств среди женщин и участие в политической деятельности 3. Развитие лидерских качеств среди женщин и создание коалиции НПО 4. Повышение участия женщин в демократических процессах 5. Развитие лидерских качеств среди женщин/ предотвращение насилия в отношении женщин 6. Интеграция гендерных аспектов в работу органов власти 7. Предотвращение насилия в отношении женщин
<b>Проекты</b>		
Развитие лидерских качеств среди женщин и коалиция НПО	Грузия	
Учебно-просветительская деятельность в области прав женщин и развитие лидерских качеств среди женщин	Армения	

## Миграция/свобода передвижения

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>
Внутренняя миграция: оказание помощи в применении международных стандартов прав человека относительно свободы передвижения и права на свободный выбор места проживания в пределах границ государства	Регион ОБСЕ
Программа по трансграничной миграции: поддержка международного сотрудничества по вопросам миграции и прав мигрантов	Регион ОБСЕ

## Содействие законотворческой деятельности

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>
Программа оказания содействия при реформировании законодательства	Регион ОБСЕ
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии: поддержка законодательных реформ и реформы системы уголовного правосудия в странах Центральной Азии	Центральная Азия

## Права человека

<i>Программы</i>	<i>Регион/страна</i>	<i>Компоненты</i>
Права человека и вооруженные силы	Регион ОБСЕ	Учебное пособие по правам человека и основным свободам военнослужащих
Учебно-просветительская деятельность по правам человека	1. Страны, в которых располагаются миссии ОБСЕ на местах 2. Страны, в которых располагаются миссии ОБСЕ на местах 3. Армения и Таджикистан 4. Центральная Азия	1. Учебный курс БДИПЧ по вопросам человеческого измерения для персонала миссий ОБСЕ на местах 2. Семинар по образованию в области прав человека для персонала миссий ОБСЕ на местах 3. Нарращивание потенциала НПО по вопросам мониторинга прав человека 4. Региональный учебный курс по вопросам мониторинга прав человека в странах Центральной Азии
Мониторинг судебных процессов	Кыргызстан, Азербайджан, Казахстан, Молдова	Стандарты справедливого судебного разбирательства
Права человека, женщины и безопасность	1. Регион ОБСЕ 2. Молдова	1. Права женщин, раннее предупреждение и предотвращение конфликтов 2. Работа над проблемой домашнего насилия
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии по поддержке прав человека и демократизации в Центральной Азии и разработке руководства по мониторингу СМИ в период выборов	1. Казахстан, Кыргызстан 2. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан 3. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан	1. Проект по справедливому судебному разбирательству 2. Смертная казнь 3. Обучение по вопросам мониторинга прав человека
Смертная казнь	1. Регион ОБСЕ 2. Центральная Азия	1. Выпуск справочного документа «Смертная казнь в регионе ОБСЕ» 2. Региональная конференция «Право на жизнь: альтернативы смертной казни»
Борьба с торговлей людьми	Регион ОБСЕ	1. Разработка механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне 2. Идентификация жертв и оказание им помощи 3. Доступ жертв к правосудию и средствам правовой защиты 4. Применение законодательства по борьбе с торговлей людьми
Права человека и борьба с терроризмом	Регион ОБСЕ	1. Учебное пособие о борьбе с терроризмом и правах человека 2. Учебный модуль по борьбе с терроризмом и правам человека 3. Проект о жертвах терроризма
Свобода собраний и объединений	Кавказ и Центральная Азия	

## Толерантность и недискриминация

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>
Свобода религии или убеждений	Регион ОБСЕ
Программа по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов	Регион ОБСЕ
Наращивание потенциала гражданского общества по борьбе с преступлениями на почве ненависти и насильственными проявлениями нетерпимости	Регион ОБСЕ
Толерантность и недискриминация	Регион ОБСЕ
Просветительская деятельность по развитию толерантности, уважения и взаимопонимания и памяти о Холокосте	Регион ОБСЕ
Помощь в разработке законодательства, касающегося преступлений на почве ненависти	Регион ОБСЕ

## Контактный пункт по вопросам рома и синти

<i>Программы</i>	<i>Регион/страна</i>
Совместная программа БДИПЧ и Европейской комиссии: Рома в условиях Пакта о стабильности: Рома, используйте свои бюллетени разумно	Юго-Восточная Европа
<b>Проекты</b>	
Борьба с дискриминацией и развитие мер доверия в доступе рома к законному жилью и неизолированным местам проживания на пространстве ОБСЕ, в особенности в Центральной и Юго-Восточной Европе	Юго-Восточная Европа/Центральная и Восточная Европа
Полиция и рома: на пути к безопасности в многоэтничных сообществах	Центральная и Восточная Европа
Повышение осведомленности среди женщин-активисток из народности рома о проблеме торговли людьми	Юго-Восточная Европа/Центральная и Восточная Европа
Рекомендуемые подходы: методика дошкольного воспитания детей рома	Регион ОБСЕ
Политические права рома и синти	Регион ОБСЕ
Поощрение взаимопонимания	Словакия
Просветительская деятельность среди НПО рома о СПИДе и наркозависимости	Регион ОБСЕ
Рекомендуемые подходы, касающиеся деятельности местных и региональных органов власти/органов местного самоуправления в отношении рома и синти в регионе ОБСЕ	Регион ОБСЕ
Образ рома в СМИ	Регион ОБСЕ
Права человека и права меньшинств рома/Создание Косовского некоммерческого центра в Приштине	Регион ОБСЕ

## Связи с общественностью

### Программы

### Регион

Выпуск второго издания сборника «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения»

Регион ОБСЕ

## Совместные программы БДИПЧ и Европейской комиссии

Программы	Компоненты	Тематическая сфера	Регион/страна
Поддержка законодательных реформ и реформы системы уголовного правосудия в странах Центральной Азии	1. Поддержка законодательных реформ 2. Реформирование системы уголовного правосудия	1. Содействие законотворческой деятельности 2. Верховенство закона	Центральная Азия
Поддержка прав человека и демократизация в Центральной Азии и разработка руководства по мониторингу СМИ в период выборов	1. Проект по справедливому судебному разбирательству 2. Развитие базовых навыков юристов 3. Программа по смертной казни 4. Обучение по вопросам мониторинга прав человека 5. Гражданский диалог 6. Руководство по мониторингу СМИ в период выборов	1. Права человека 2. Верховенство закона 3. Права человека 4. Права человека 5. Гражданское общество и демократическое управление 6. Выборы	1. Казахстан, Кыргызстан 2. Казахстан, Кыргызстан 3. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан 4. Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан 5. Кыргызстан 6. Регион ОБСЕ
Рома в условиях Пакта о стабильности: Рома, используйте свои бюллетени разумно		Рома и синти	Юго-Восточная Европа

## Основные конференции БДИПЧ

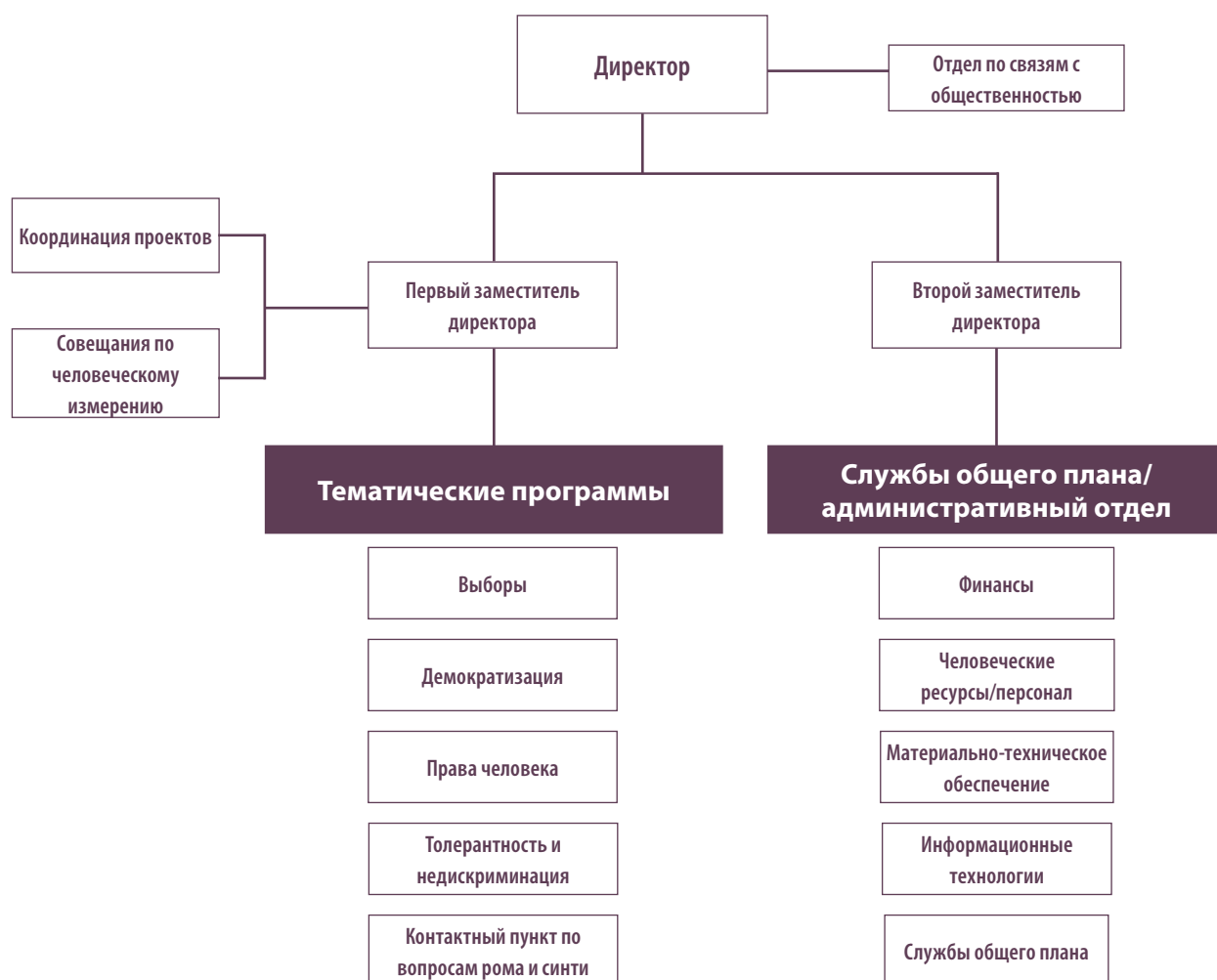
<i>Мероприятие</i>	<i>Место проведения</i>	<i>Дата</i>	<i>Количество участников</i>
<b>Мероприятия по человеческому измерению</b>			
Дополнительное совещание по человеческому измерению о вызовах избирательных технологий и процедур	Вена	21-22 апреля	200
Семинар по человеческому измерению о миграции и интеграции	Варшава	11-13 мая	162
Дополнительное совещание по человеческому измерению о правах человека и борьбе с терроризмом	Вена	14-15 июля	118
Совещание по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению	Варшава	19-30 сентября	945
Дополнительное совещание по человеческому измерению о роли адвокатов в обеспечении справедливого судебного разбирательства	Тбилиси	3-4 ноября	279
<b>Выборы</b>			
Экспертное совещание о дополнительных обязательствах, касающихся выборов, в дополнение к существующим в настоящее время	Варшава	5-7 сентября	11
15 лет внутреннего наблюдения за выборами в регионе ОБСЕ: общие перспективы	Варшава	17-18 сентября	20
Экспертное совещание о наблюдении за выборами	Москва	22-23 ноября	55
<b>Верховенство закона</b>			
Совещание сотрудников миссий ОБСЕ на местах, занимающихся мониторингом судебных процессов	Сараево	13-14 сентября	Более 20 участников из 12 миссий ОБСЕ
Введение судов присяжных в Казахстане: выбор оптимальной модели участия граждан в отправлении правосудия	Астана	11 октября	70
<b>Гражданское общество и демократическое управление</b>			
Политические партии в условиях новой демократии в Грузии: (1) Политические партии и государство — независимость институтов и (2) Отдельная и совместная ответственность государства и политических партий в поддержке участия женщин	Тбилиси	31 мая	63

<i>Мероприятие</i>	<i>Место проведения</i>	<i>Дата</i>	<i>Количество участников</i>
<b>Гендерное равенство</b>			
Коалиция женских НПО Грузии — обзорная конференция	Тбилиси	2 ноября	80-90
<b>Миграция/свобода передвижения</b>			
Международная конференция по обмену опытом о реформировании порядка регистрации населения	Озеро Иссык-Куль, Кыргызстан	20-22 июля	41
<b>Права человека</b>			
Вводный курс обучения по вопросам, связанным с человеческим измерением		1. 2-4 февраля	1. 24
		2. 1-3 июня	2. 22
		3. 7-9 сентября	3. 23
		4. 30 ноября - 2 декабря	4. 26
Региональный семинар по мониторингу мест предварительного заключения в Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Узбекистане	Алматы	15-19 марта	24
Конференция о законодательной базе по свободе объединений и свободе собраний в Центральной Азии	Алматы	30-31 марта	80
Семинар по наращиванию потенциала миссий ОБСЕ на местах по разработке и реализации проектов по просвещению в области прав человека в образовательных системах государств-участников ОБСЕ	Варшава	5-6 апреля	24
Совещание для контактных лиц ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми	Варшава	19-20 мая	20
Круглый стол о проекте казахстанского Национального плана действий и разработке механизмов перенаправления жертв торговли людьми на национальном уровне	Астана	20-21 сентября	60
Право на жизнь: альтернативы смертной казни	Алматы	7-8 ноября	85
Права женщин и индикаторы раннего предупреждения — консультативное совещание специалистов-практиков	Вена	8 декабря	19
<b>Толерантность и недискриминация</b>			
Конференция ОБСЕ по антисемитизму и другим формам нетерпимости	Кордова	8-9 июня	Несколько сотен
Совещание в рамках круглого стола с НПО по проблеме нетерпимости и другим формам дискриминации в отношении мусульман	Варшава	27 сентября	44
Международный форум экспертов в сфере образования по вопросам антисемитизма и Холокоста	Иерусалим	8-11 октября	12

<i>Мероприятие</i>	<i>Место проведения</i>	<i>Дата</i>	<i>Количество участников</i>
<b>Контактный пункт по вопросам рома и синти</b>			
Совместная международная конференция по реализации политики/плана действий в отношении рома, синти и других кочующих народностей и мерах по борьбе с феноменом цыганophobia в Европе	Варшава	20-21 октября	180
Региональная конференция о порядке регистрации рома в странах Юго-Восточной Европы	Белград	28 ноября	89



# Организационная структура Бюро по демократическим институтам и правам человека



## Программы БДИПЧ: Бюджет 2005 года

(все цифры приведены в евро)

Управление и политика	1 620 900
Административный отдел	1 506 900
Общие операционные расходы	888 500
Демократизация	1 229 000
Права человека	998 600
Выборы	4 666 100
Толерантность и недискриминация	641 400
Контактный пункт по вопросам рома и синти	411 500
<b>Всего</b>	<b>11 962 900</b>
<b>Помощь Косово</b>	
Человеческое измерение БДИПЧ	295 400