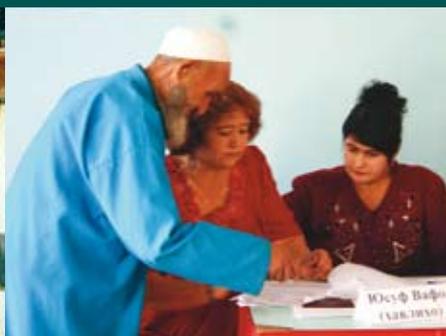


Бюро по демократическим институтам и правам человека



ГODOVOЙ OTЧET 2006 ГОД

ОБСЕ
БДИПЧ

Опубликовано:
Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
Ал. Уяздовски, 19
00-557 Варшава
Польша
www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ 2007 г.

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

ISBN 83-60190-40-2

Перевод с английского: Самуил Черфас и Ольга Григорьева
Оформление: Нона Реутер
Отпечатано в Польше: Poligrafus Andrzej Adamiak

Содержание

4	Общая ответственность
6	Введение
<hr/>	
8	Выборы
<hr/>	
22	Демократизация
27	<i>Верховенство закона</i>
36	<i>Гражданское общество и демократическое управление</i>
41	<i>Гендерное равенство</i>
49	<i>Миграция/свобода передвижения</i>
54	<i>Содействие законотворческой деятельности</i>
<hr/>	
60	Права человека
<hr/>	
74	Толерантность и недискриминация
<hr/>	
86	Контактный пункт по вопросам рома и синти
<hr/>	
94	Анализы законодательства
<hr/>	
96	Программы и проекты
<hr/>	
102	Конференции и встречи
<hr/>	
105	Международное сотрудничество
<hr/>	
110	Организационная структура и бюджет

Общая ответственность



2006 год явился для Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) еще одним годом решения сложных задач. БДИПЧ осуществило наблюдение за ходом пятнадцати избирательных процессов, многие из которых привлекли внимание мировой общественности; был усовершенствован процесс мониторинга случаев преступлений на почве ненависти; кроме того, Бюро, в соответствии с директивой Совета министров от 2005 года, подготовило подробные отчеты о своей деятельности.

Отчет *Общая ответственность: обязательства и их выполнение* сосредоточен на выполнении обязательств ОБСЕ в области прав человека и демократизации, возможных дополнительных обязательствах, а также на путях укрепления и совершенствования процесса наблюдения за выборами со стороны БДИПЧ и повышения эффективности помощи, которую Бюро оказывает 56 государствам-участникам.

В нем отражена не только наша деятельность, но и наше понимание характера и глубины обязательств, принятых на себя государствами-участниками ОБСЕ. Внесены конкретные предложения по дальнейшей деятельности в области наблюдения за выборами, в сфере прав человека и по вопросам, связанным с толерантностью, а также по вопросам, касающимся демократического управления и верховенства закона.

В отчете указан ряд областей, которые должны представлять предмет особой озабоченности для всего региона ОБСЕ. В частности, это касается ограничения свободы собраний и объединений, сложной ситуации, в которой оказались правозащитники, и недостатков избирательных процессов. В отчете излагаются предложения по решению данных проблем и обсуждается возможность принятия дополнительных обязательств в отношении проведения выборов, разделения властей, демократического законотворчества, отправления правосудия, защиты прав человека при борьбе с терроризмом, предотвращения пыток и недискриминации.

Отчет был выпущен после внедрения информационной системы по проблемам толерантности и недискриминации, в центре внимания которой находятся такие явления, как инциденты на почве ненависти, ксенофобия и свобода религии в регионе ОБСЕ; а также после публикации отчета о преступлениях на почве ненависти и проявлениях насилия в связи с нетерпимостью в начале 2006 года.

Посредством веб-сайта информационной системы и отчетов об инцидентах на почве ненависти мы стремимся разъяснить необходимость борьбы с нетерпимостью и выполнить порученную нам государствами-участниками ОБСЕ задачу, состоящую в том, чтобы играть роль центра по сбору информации, относящейся к вопросам толерантности и недискри-



БДИПЧ опубликовало отчет о своей деятельности к моменту проведения Совета Министров в Брюсселе.

минации, и пристально отслеживать инциденты на почве ненависти в регионе ОБСЕ.

Оба отчета обнаруживают некоторые вызывающие беспокойство тенденции, как например увеличение числа расистских, ксенофобских, антисемитских и дискриминационных выступлений политических лидеров или ограничение деятельности правозащитников. Это вновь напоминает нам о том, как много еще предстоит сделать в регионе ОБСЕ для утверждения прав человека, подлинной демократии и верховенства закона.

ОБСЕ и ее 56 государств-участников должны приложить больше усилий для преодоления все расширяющейся пропасти между правозащитниками и государственной властью. Человеческому измерению должно быть уделено большее, а не меньшее внимание. Государства-участники должны сосредоточиться в большей, а не в меньшей степени на упущениях в выполнении обязательств.

Значительная часть нашей работы заключается в организации встреч между государственными чиновниками и представителями неправительственных организаций для обсуждения вопросов человеческого измерения на равных. Это, в первую очередь, относится к ежегодным Сопровождающим по рассмотрению выполнения обязательств, посвященным человеческому измерению, 11-ое из которых состоялось в 2006 году. Впервые число его участников превысило 1 000 человек, из которых 324 являлись представителями неправительственных организаций.

Имеются все основания, чтобы называть подобные совещания именно «совещаниями по рассмотрению выполнения обязательств». Обязательства по защите и укреплению прав человека, утверждению демократии и верховенства закона не стоят многого, если они не выполняются. Ответственность за их выполнение возложена на государства, тогда как роль БДИПЧ состоит в оказании содействия их осуществлению и проведению мониторинга за соблюдением принятых на себя обязательств государствами-участниками. Эту деятельность мы осуществляем посредством пяти программ, относящихся к Выборам, Демократизации, Правам человека, Толерантности и недискриминации, а также через Контактный пункт по вопросам рома и синти.

Являясь ведущим европейским органом по наблюдению за выборами, БДИПЧ реализовало в 2006 году напряжен-

ную программу, включавшую 15 миссий по наблюдению за выборами и их оценке, в которой по всему региону ОБСЕ было задействовано 2 700 наблюдателей. В дополнение к наблюдению за выборами в странах молодой демократии этого региона, БДИПЧ продолжает следить за выборами и в государствах с устоявшимися демократическими системами, такими как Италия, Соединенные Штаты Америки и Нидерланды.

В 2007 году БДИПЧ продолжит свою деятельность в области человеческого измерения, сочетая ее с эффективным наблюдением и оказанием помощи для устранения недостатков. На основе достигнутого в 2006 году будет совершенствоваться деятельность, связанная с наблюдением за выборами. Мы будем и далее вести мониторинг за инцидентами на почве ненависти и представлять соответствующие отчеты, а также оказывать поддержку усилиям, направленным на укрепление прав человека и демократии в нашем регионе.

Данный годовой отчет позволяет проанализировать объем и эффективность нашей деятельности. В сочетании с нашими публикациями и веб-сайтом его следует рассматривать как приглашение к государственным органам высказать свое мнение и принять участие в последующей деятельности.

Я хочу поблагодарить наших партнеров в регионе ОБСЕ, включая сотрудников миссий на местах и институтов, а также другие международные организации за постоянную поддержку и сотрудничество. Я выражаю признательность Председательству Бельгии за неизменную поддержку в течение этого года. Я выражаю восхищение мужчинами и женщинами, защищающими права других людей, нередко с риском для себя и подвергаясь преследованиям со стороны некоторых правительств, действующих в нарушение основных принципов ОБСЕ. Я вновь выражаю свою сердечную благодарность преданным сотрудникам БДИПЧ.



**Посол Кристиан Штрохал,
Директор БДИПЧ**

Введение

С самого своего основания в 1975 году Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), как тогда называлась ОБСЕ, принимает широкий подход к вопросам безопасности. Человеческое измерение безопасности — защита и утверждение прав человека и основных свобод, а также укрепление демократических институтов и верховенства закона — считается столь же важным для сохранения мира и стабильности, как и военно-политическое и экономическое измерения. Все государства-участники ОБСЕ в равной степени обязаны поддерживать демократические принципы и соблюдать весь спектр прав человека.

Они неоднократно выступали с подтверждением своей приверженности этим 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 г.)

«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 г.)

«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 г.)

«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 г.).

Государства-участники также согласились в том, что вопросы человеческого измерения не являются внутренним делом государства, а предметом немедленной и законной озабоченности для всех государств-участников. Фактически 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 г.).

БДИПЧ является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения. Это означает, что его главная задача — наблюдать за тем, чтобы обязательства, подобные тем, которые здесь упоминались, не остались пустыми словами. Бюро выполняет эту задачу, проводя мониторинг того, как принятые обязательства осуществляются соответствующими государствами и реализуя собственные программы по оказанию помощи отдельным странам в развитии и сохранении демократической культуры, которая сама по себе служит достижению идеалов, положенных в основу этих обязательств.

Для достижения этой цели БДИПЧ разрабатывает и осуществляет широкий круг программ, направленных на защиту прав человека, укрепление демократических институтов, соблюдение верховенства закона, содействие демократическому избирательному процессу, борьбу с нетерпимостью и дискриминацией и стимулирование работы гражданского общества во всех государствах-участниках.

Все программы БДИПЧ несут в себе единую основную ценность, а именно защиту и утверждение прав каждого человека в регионе ОБСЕ. Для этого БДИПЧ располагает штатом, насчитывающим более 130 сотрудников из 30 различных государств. Все они являются приверженными своей работе специалистами в ряде областей, включая юристов, специалистов по проведению выборов, специалистов по борьбе с торговлей людьми, лиц, обладающих опытом просветительской деятельности в области прав человека, наблюдения за местами содержания под стражей, соблюдения прав меньшинств, включая сотрудников с академическим и практическим опытом.

Именно такое разнообразие жизненного и профессионального опыта делает БДИПЧ динамичной организацией, способной быстро переключиться на решение возникающих задач. В последние годы в БДИПЧ были проведены внутренние реформы, которые позволили Бюро приступить к осуществлению ряда долгосрочных программ, ориентированных на нужды отдельных государств-участников, не упуская при этом из виду, что главным во всех наших усилиях являются судьбы людей.

Одним из примеров практического применения этих принципов может служить привлечение экспертов и консультантов со знанием местной обстановки и языка, оказывающих колоссальную помощь при осуществлении любой программы не только в силу своего опыта, но также благодаря доверию, которым они пользуются в целевых группах, чаще всего состоящих из людей такого же профиля. Например, при проведении правовых реформ в странах СНГ БДИПЧ полагается почти исключительно на юристов, получивших образование и накопивших опыт в этих странах и имеющих в большинстве случаев российское происхождение. Такая практика несомненно повысила эффективность нашей работы.

Это правило в той же степени применимо и к штатным сотрудникам Бюро. Из принятых на работу в БДИПЧ профессиональных сотрудников с полной занятостью, более трети являются выходцами из стран СНГ, а остальные — из различных частей Европы и Северной Америки. Такое содружество наций внутри организации является отражением более общей структуры самой организации и общих ценностей 56 государств-участников ОБСЕ. Постоянно растущая потребность государств-участников в поддержке со стороны БДИПЧ является несомненным свидетельством того, что они разделяют общие ценности и готовы нести общую ответственность.

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 о времени своего учреждения в 1990 году — первоначально как Бюро по свободным выборам — Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека является ведущей организацией, поддерживающей проведение демократических выборов в регионе ОБСЕ. Хотя наблюдение за ходом выборов остается наиболее очевидной его задачей, Бюро осуществляет и другую связанную с выборами деятельность: проводит анализ избирательного законодательства для поддержки стран молодой демократии, осуществляет подготовку наблюдателей, публикует руководящие принципы и справочники по вопросам, связанным с проведением выборов.

За последние пятнадцать лет в ряде стран наблюдался значительный прогресс в проведении демократических выборов, тогда как в других странах провести выборы в соответствии с обязательствами ОБСЕ не удалось. Всеобъемлющая методика по наблюдению за выборами, разработанная БДИПЧ, позволяет наблюдать за избирательными процессами в ряде государств-участников, в которых за последние пятнадцать лет произошли кардинальные изменения, а также дать рекомендации, приближающие проведение выборов к требованиям, содержащимся в обязательствах ОБСЕ.

С 2002 года БДИПЧ расширяет круг государств-участников, в которых осуществляется наблюдение за ходом выборов, а также проводит оценку связанных с выборами проблем в устоявшихся демократиях и странах, прошедших период преобразований. Это достигнуто за счет более широкого использования миссий по оценке хода выборов, деятельность которых в первую очередь сосредоточена на законодательной и административной базе проведения выбо-

ров, а также других связанных с этим вопросов, например, на внедрении новых избирательных технологий. Приспосабливая свой подход к соответствующей ситуации более широкого круга государств-участников, БДИПЧ добилось увеличения своих человеческих и финансовых ресурсов.

Учитывая большой интерес к связанным с выборами проблемам, БДИПЧ сделало ряд комментариев по возникшим сложностям и связанным с ними действиями в своем отчете *Общая ответственность: обязательства и их выполнение*, который был составлен по распоряжению Совета министров и представлен на декабрьской встрече в Брюсселе.

Основные вопросы

» **Соответствие стандартам по проведению демократических выборов.** Государства-участники

Избиратель отдает свой голос на парламентских выборах в бывшей Югославской Республике Македония, 5 июля.



«Совет министров признает, что БДИПЧ обладает экспертным опытом для оказания помощи государствам-участникам с помощью видов деятельности, связанных с электоральным процессом, включая обзор избирательного законодательства и проведение наблюдений за ходом выборов.» — «Повышение эффективности ОБСЕ», Брюссель, 2006 год

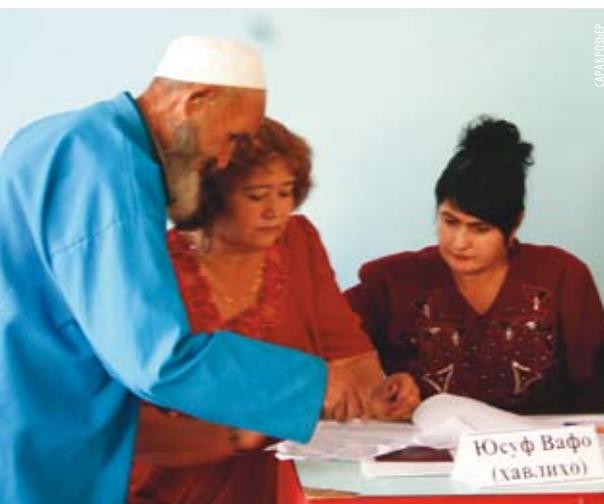
Избиратель ищет свое имя в списке на избирательном участке в Душанбе, Таджикистан, во время президентских выборов, состоявшихся 6 ноября.

ОБСЕ обязались проводить выборы в соответствии с критериями Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 года, который служит для БДИПЧ основой при оценке проведения любых выборов. Несмотря на усовершенствование законодательной и административной базы для проведения выборов в ряде государств-участников ОБСЕ, БДИПЧ продолжает сообщать о фактически имевших место серьезных недостатках в проведении выборов, таких как ограничение основных свобод, препятствия при выдвижении кандидатов, лишение граждан избирательных прав, несправедливый доступ к средствам массовой информации и предвзятое освещение в СМИ в пользу одного из кандидатов, создание препятствий для присутствия внутренних и международных наблюдателей, а также умышленная фальсификация при подсчете голосов и сведении результатов.

► **Формулирование дополнительных обязательств.** Проведя обзор существующих обязательств

и примеров положительного опыта, БДИПЧ распространило перед встречей Совета министров в Любляне в декабре 2005 года «Пояснительную записку по возможным дополнительным обязательствам по проведению демократических выборов». БДИПЧ считает, что в основу новых обязательств могут быть положены три принципа, не включенные в Копенгагенский документ 1990 года: прозрачность, подотчетность и общественное доверие. Государствам-участникам ОБСЕ, однако, еще предстоит принять решение относительно дополнительных обязательств.

► **Выполнение рекомендаций.** Наблюдение за выборами не является самоцелью. После завершения любой миссии по наблюдению за выборами или оценке их результатов, БДИПЧ вносит конструктивные рекомендации, касающиеся областей, в которых практика проведения выборов в том или ином государстве должна или может быть улучшена. Эти рекомендации, однако, не всегда и не везде выполняются. Чтобы повысить результативность наблюдения за ходом выборов и обеспечить выполнение государствами рекомендаций, БДИПЧ вновь подчеркивает необходимость ведения диалога после окончания выборов и осуществления последующих мероприятий. Между государствами-участниками ОБСЕ продолжается дискус-



Ниже перечислены основные области, где проведение демократических выборов требует дополнительного внимания и совершенствования:

- Уважение политических и гражданских прав кандидатов и избирателей;
- Составление точных списков избирателей;
- Равная и свободная от вмешательства возможность участия в избирательной кампании;
- Справедливый доступ к средствам массовой информации;
- Беспристрастное освещение в средствах массовой информации;
- Предоставление доступа международным и внутренним наблюдателям;
- Участие женщин;
- Включение национальных меньшинств;
- Возможность участия в выборах лиц с ограниченными возможностями;
- Честность при подсчете голосов и сведении результатов;
- Эффективность рассмотрения жалоб и апелляций независимым судебным органом;
- Полная прозрачность и подотчетность, определяющие общественное доверие;
- Развитие и внедрение новых технологий голосования, которые должны быть прозрачными и проверяемыми.

сия относительно возможного характера и периодичности отчетов, которые могли бы составляться после проведения выборов и рассматривать степень выполнения рекомендаций БДИПЧ.

» **Текущие и возникающие вызовы.** К текущим вызовам относится необходимость обеспечить прозрачность, подотчетность и доверие к избирательным процессам, равно как и соблюдение всеобщего права на участие в выборах как избирателей, так и кандидатов. В этой связи участие женщин, включение национальных меньшинств и создание возможностей для участия в выборах лиц с ограниченными возможностями остаются вопросами, требующими внимания и разрешения. Право на участие в выборах без вмешательства и запугивания остается проблемой для некоторых наиболее уязвимых групп, например, больных и престарелых, которые могли бы отдать свой голос дома или в больницах; призывников, которые могли бы голосовать в казармах; внутренне перемещенных лиц; и лиц, задержанных до суда. Еще одним предметом, вызывающим озабоченность в ряде государств-участников, является низкая явка, особенно среди молодых избирателей. К возникающим вызовам относится мониторинг финансирования избирательных кампаний, а также разработка, внедрение и наблюдение за новыми технологиями,



С.М. КОЗЫР

такими как электронное голосование, при надлежащем обеспечении их прозрачности и подотчетности.

Наблюдатель БДИПЧ делает заметки на избирательном участке в Душанбе в ходе президентских выборов в Таджикистане, 6 ноября.

Направления деятельности

Наблюдение за ходом выборов — наиболее очевидный аспект мандата БДИПЧ в этой области, но оно является лишь частью гораздо более обширного круга задач, направленных на поддержку и укрепление

Миссии по наблюдению за выборами

Страна	Тип выборов	Дата
Беларусь	Президентские	19 марта
Украина	Парламентские	26 марта
Азербайджан	Повторные парламентские	13 мая
Черногория (Сербия и Черногория)	Референдум	21 мая
Бывшая Югославская Республика Македония	Парламентские	5 июля
Черногория	Парламентские	10 сентября
Босния и Герцеговина	Всеобщие	1 октября
Грузия	Муниципальные	5 октября
Латвия	Парламентские	7 октября
Таджикистан	Президентские	6 ноября

Женщина ищет свое имя в списке избирателей в Квемо Хартли в ходе муниципальных выборов в Грузии, 5 октября.



Урду Гунысцотли

демократического управления. Сводный план БДИПЧ по относящейся к выборам деятельности включает совершенствование методики, а также проекты по оказанию технической помощи и анализу законодательства. В 2006 году эта деятельность была сосредоточена на следующих областях:

- ▶ Наблюдение за выборами;
- ▶ Реформирование избирательного законодательства;
- ▶ Совершенствование методики;
- ▶ Последующие мероприятия; и
- ▶ Подготовка наблюдателей.

I. Наблюдение за выборами

Наблюдение за выборами имеет две основные цели: (1) установить, соответствуют ли данные выборы обязательствам ОБСЕ и другим международным стандартам по проведению демократических выборов, и прово-

дятся ли они в соответствии с национальным законодательством, которое должно отражать обязательства ОБСЕ; и (2) дать в необходимых случаях рекомендации, которые позволят правительствам улучшить проведение следующих выборов.

Цель наблюдения за выборами состоит не только в том, чтобы высказать одобрение странам, где они проводятся на должном уровне, или критиковать те из них, где эти обязательства не соблюдаются. БДИПЧ вносит свой инициативный и конструктивный вклад, не только привлекая внимание к областям, требующим улучшения, но представляя рекомендации и оказывая помощь по устранению недостатков. Поэтому наблюдение за ходом выборов стало эффективной мерой, осуществляемой в государствах-участниках ОБСЕ, и позволяющей повысить в них честность избирательных процессов.

В 2006 году БДИПЧ направил 2 700 наблюдателей в составе 10 миссий по наблюдению за выборами. Чтобы расширить географический состав участников миссий, из Фонда содействия разнообразию состава миссий по наблюдению за выборами было профинансировано 70 краткосрочных и 28 долгосрочных

«Для того чтобы воля народа служила основой власти правительства, государства-участники... гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право».

— Копенгаген, 1990 год

наблюдателей. В 2001 году был создан добровольный фонд содействия более широкому участию граждан 19 государств-участников, у которых не было возможности регулярно направлять на выборы своих наблюдателей.

Миссии по оценке выборов

Поскольку предполагается, что выборы в устоявшихся демократиях соответствуют обязательствам ОБСЕ, пользуются доверием общественности, что там существуют проверенная опытом практика проведения выборов, а также механизм сдержек и противовесов, например, независимая судебная система, зрелое гражданское общество и средства массовой информации, отражающие разные точки зрения, представляется, что в использовании долгосрочных миссий, включающих сотни наблюдателей, не было ни необходимости, ни возможности ввиду ограниченности ресурсов. Однако в устоявшихся демократиях и странах, прошедших полосу преобразований в регионе ОБСЕ, целесообразно проанализировать состоявшиеся выборы, поскольку все государства-участники в равной степени несут обязательства по Копенгагенскому документу 1990 г. и должны периодически пересматривать действующие в них избирательные процедуры, для улучшения практики проведения выборов. В этой связи БДИПЧ использует миссии для оценки выборов, которые состоят из группы экспертов, прибывающих в страну за несколько дней до дня выборов и остающихся там некоторое время после него. Они производят общую оценку административной и законодательной базы про-



ведения выборов и предлагают адресные рекомендации. Миссия по оценке выборов не делает таких подробных замечаний о ходе избирательного процесса как миссия по наблюдению за выборами, и не ведет систематических и всеобъемлющих наблюдений в день выборов. С 2002 года использование таких миссий позволило БДИПЧ следить за ходом выборов в более широком круге государств-участников.

Поддержка представительств ОБСЕ на местах в оценке выборов и референдумов

В 2006 г. БДИПЧ направило пять групп, состоящих из нескольких экспертов, для оказания поддержки представительству ОБСЕ на местах при проведении оценки выборов в тех случаях, когда миссии по наблюдению за выборами либо оценке выборов не были раз-

Избиратели знакомятся с бюллетенями рядом со стеной, на которой представлены сведения о кандидатах во время парламентских выборов в Украине, состоявшихся 26-го марта.

Миссии по оценке выборов

Страна	Тип выборов	Дата
Канада	Парламентские	23 января
Италия	Парламентские	9-10 апреля
Болгария	Президентские	22/29 октября
Соединенные Штаты Америки	Всеобщие (промежуточные)	7 ноября
Нидерланды	Парламентские	22 ноября



Съемный экран электронной машины для голосования на избирательном участке в Вене, штат Вирджиния — промежуточные выборы в США, 7 ноября.

мещены. Группа поддержки дает рекомендации по ходу выборов находящимся на месте миссиям ОБСЕ, которые в свою очередь направляют отчет о выборах по обычным каналам ОБСЕ. Такие группы были направлены в 2006 г. на дополнительные парламентские выборы в Кыргызстане, дополнительные муниципальные выборы в Украине, муниципальные выборы в трех муниципалитетах в Южной Сербии и Азербайджане, а также на губернаторские выборы в Гагаузии, Молдова.

II. Реформирование избирательного законодательства

Правовая база, не отражающая в достаточной степени обязательства ОБСЕ, не может способствовать проведению подлинных и имеющих ясную цель демократических выборов. Для дальнейшей разработки законодательства, совершенствующего обязательства ОБСЕ по обеспечению демократического избирательного процесса и гарантирующего

их исполнение, БДИПЧ в 2001 году создало добровольный фонд под названием «Правовая готовность». Этот фонд позволяет БДИПЧ вносить экспертные рекомендации по инициативам реформирования выборного законодательства, а также по приведению законодательства в соответствие с обязательствами ОБСЕ. Обзор избирательного законодательства стал неотъемлемой частью работы БДИПЧ по итогам рекомендаций, содержащихся в отчетах по проведению выборов.¹

III. Совершенствование методики

БДИПЧ разработало систематическую и всеобъемлющую методику долгосрочного наблюдения за выборами, которая охватывает все элементы избирательного процесса. Составленное БДИПЧ *Руководство по наблюдению за выборами*, пятое издание которого было опубликовано в 2005 году, излагает принципы, которыми должны руководствоваться наблюдатели для мониторинга всех аспектов избирательного процесса, начиная с анализа правовой базы, и включая организацию и порядок проведения выборов; ход предвыборной кампании; работу средств массовой информации и равный доступ к ним; порядок рассмотрения жалоб и обращений; голосование, подсчет голосов, сведение результатов; и объявление результатов.

Хотя с момента начала ее использования в 1996 году существенная переработка этой методики не производилась, опыт и более глубокое понимание проблем, накопленные за последнее десятилетие, позволили уточнить некоторые ее аспекты и развить другие. Например, Бюро внесло изменения в методику с целью более детального учета, например, участия в выборах женщин и включения в избирательный процесс национальных меньшинств; была также усовершенствована методика мониторинга средств массовой информации и включена тема новых технологий голосования.

¹ См. *Анализ законодательства* на стр. 94.

Мониторинг использования новых технологий голосования

Все большее число государств-участников ОБСЕ рассматривают, испытывают или внедряют новые технологии голосования, включая использование машин для голосования, сканеров для избирательных бюллетеней и даже голосование посредством сети Интернет. Персонал БДИПЧ получил возможность ознакомиться с такими технологиями в нескольких государствах-участниках, и определенная позиция Бюро состоит в том, что при использовании новых технологий голосования выполнение обязательств ОБСЕ должно быть обеспечено в той же степени, что и при использовании традиционных приемов голосования.

Признавая, что наблюдение за новыми технологиями голосования требует новых подходов, БДИПЧ провело совещание экспертов по теме: «Наблюдение за электронным голосованием» для обсуждения задач, возникающих при наблюдении за электронным голосованием и выявления областей, в которых методика наблюдения за выборами БДИПЧ может быть усовершенствована в этом отношении. Исходя из того, что все основные аспекты новых технологий голосования должны поддаваться наблюдению и что при внедрении таких систем должны быть предусмотрены средства, гарантирующие подотчетность, прозрачность и общественное доверие, в настоящее время ведется подготовка документа, который станет основой более обширной дискуссии с привлечением представителей организаторов выборов, специалистов по электронному голосованию и правовым вопросам, а также соответствующих международных организаций. На этой основе БДИПЧ предполагает разработать руководящие принципы наблюдения за электронным голосованием.

У БДИПЧ была возможность расширить сравнительный опыт наблюдения за использованием новых технологий в ходе нескольких выборов, которые состоялись в 2006 году, в частности, по результатам присутс-



УДК/РИНСКО/ТИП

твия своей миссии по оценке выборов на промежуточных выборах в конгресс США и парламентских выборах в Нидерландах, в ходе которых имело место широкое применение таких технологий. БДИПЧ также направил ознакомительную группу экспертов на местные выборы в Бельгию — страну с большим опытом проведения электронного голосования.

Публикация руководящих принципов

В последние годы БДИПЧ опубликовало ряд руководящих принципов и справочников по различным аспектам голосования, содержащих подробные указания для международных и внутренних наблюдателей.

В 2006 году БДИПЧ предприняло первые шаги по разработке руководящих принципов по наблюдению за регистрацией избирателей. Законодательство по регистрации избирателей и практика его применения явля-

Председатель избирательного участка в Риге беседует с наблюдателями БДИПЧ во время парламентских выборов в Латвии, которые состоялись в октябре.

«[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, Совет министров, 2003 год



СПРАМОЖИВ



СПРАМОЖИВ

В ноябре БДИПЧ провело курсы по подготовке краткосрочных наблюдателей за выборами из стран, которые в настоящее время недостаточно представлены в миссиях ОБСЕ по наблюдению за выборами.

ются важным аспектом любых демократических выборов, обеспечивающим соблюдение принципов равенства и всеобщего избирательного права.

Несмотря на то, что эти вопросы широко освещались в различных отчетах БДИПЧ по выборам, более конкретное и подробное руководство по успешному опыту наблюдения за этим принципиально важным элементом избирательного процесса должно повысить эффективность применения разработанной Бюро методологии. В декабре БДИПЧ созвало совещание экспертов, обсудивших разработку руководящих принципов по наблюдению за процессом регистрации избирателей. Участники совещания пришли к выводу, что регистрация избирателей, являясь одним из главнейших элементов в обеспечении всеобщего и равного избирательного права, ставит перед наблюдателями сложные задачи. Руководящие принципы должны будут облегчить понимание этих сложных вопросов и дать наблюдателям практические рекомендации по оценке процесса регистрации. На 2007 год для обсуждения проекта руководящих принципов запланировано проведение более пред-

ставительного совещания с широким кругом участников.

БДИПЧ также составило в прошлом году проект подробного справочника для долгосрочных наблюдателей, предоставляющего всесторонний обзор их обязанностей и роли в ходе миссий по наблюдению за выборами. Этот справочник, который должен быть опубликован в 2007 году, позволит долгосрочным наблюдателям использовать весь опыт БДИПЧ для обеспечения эффективности, результативности и выработки общих подходов в их деятельности.

Бюро приступило также к составлению обновленного варианта двух существующих публикаций. Переработанное издание *Рекомендаций, способствующие участию национальных меньшинств в избирательном процессе* содержит новые сведения по вопросам, касающимся деятельности Европейского суда по правам человека, и толкования Консультативного комитета, касающиеся Рамочной конвенции по защите национальных меньшинств, а также по концепции двойного голосования.

Новое издание *Рекомендаций по анализу законодательной базы выборов* будет состав-

Избиратели опускают бюллетени в ходе парламентских выборов в Голубовцах, Черногория, 10 сентября.



УРАДОР ГИНАРС СЛОТНИЧ

лено с учетом изменений, имевших место в разных странах в этой области, включая изменения, проистекающие из применения прецедентного права Европейским судом по правам человека. В нем будут подробно рассмотрены темы деления на избирательные округа и всеобщего избирательного права, национальных меньшинств, гендера, участия в выборах внутренне перемещенных лиц и защиты избирательных прав. В него также будут включены указания по обзору законодательства, относящегося к применению новых технологий голосования.

Поддержка независимого внутреннего наблюдения за выборами

Международное и внутреннее наблюдение за выборами — это разные, но взаимодополняющие виды деятельности. Внутреннее наблюдение за выборами, осуществляемое как сторонниками той или иной партии, так и независимыми наблюдателями, способствует прозрачности и подотчетности выборов и доверию к ним общества.

БДИПЧ поддерживает усилия по наращиванию потенциала, и с 2001 года поощряет обмен успешным опытом между внутренними наблюдателями. Поскольку методики и способы их применения различаются, обмен опытом между группами внутренних наблюдателей в регионе ОБСЕ может оказаться очень полезным и способствовать большему единообразию подходов.

В октябре Бюро созвало неофициальный круглый стол экспертов по текущим вопросам выборов, на котором независимые внутренние наблюдатели могли обменяться опытом и обсудить вопросы, представляющие общий интерес. БДИПЧ также продолжает вести разъяснительную работу и выражать обеспокоенность в случаях, когда органы власти создают препятствия работе внутренних наблюдателей или вмешиваются в их деятельность.

IV. Последующие мероприятия

Эффективная и последовательная работа после проведения выборов имеет исклю-



Наблюдатель от БДИПЧ следит за ходом голосования на избирательном участке в квемо Хартли во время муниципальных выборов в Грузии, 5 октября.

чительное значение для результативности миссий наблюдателей, чтобы уже выявленные недостатки не возникали вновь. БДИПЧ продолжает прилагать усилия, направленные на поддержание постоянного диалога с государствами-участниками ОБСЕ по вопросам выборов и в этой связи наращивает свои возможности по осуществлению последующих мероприятий по рекомендациям, содержащимся в докладах о выборах. Хотя выполнение рекомендаций БДИПЧ является прежде всего обязанностью государств-участников, эффективность работы Бюро существенно повышается, когда оно получает приглашение от соответствующих стран, что свидетельствует об их интересе к участию в процессе осуществления последующих действий.

В 2006 году БДИПЧ опубликовало 45 отчетов по деятельности миссий по наблюдению за выборами и по оценке выборов. Отчеты содержат не только подробную информацию по всем аспектам избирательного процесса, но могут служить основой для разработки,

нередко в сотрудничестве с БДИПЧ, других видов деятельности. В частности, БДИПЧ разрабатывает методику включения государств-участников в деятельность по итогам выборов, чтобы помочь им в осуществлении рекомендаций, содержащихся в итоговых отчетах БДИПЧ. Становится обычной практикой посещение Директором БДИПЧ соответствующих стран для представления итоговых отчетов перед их властями, и Бюро ведет конструктивные обсуждения со всеми заинтересованными в проведении выборов группами на тему выполнения представленных рекомендаций.

В своей работе по результатам выборов БДИПЧ использует всеобъемлющий подход, предполагающий вовлечение в обсуждение всех заинтересованных групп. В числе таких мероприятий: посещения экспертов, проведение круглых столов для обсуждения недостатков, разработка рекомендаций и определение возможных проектов по оказанию технической помощи для совершенствования избирательного процесса. В дополне-

ние к проводимому анализу законодательства и в ответ на приглашения Бюро провело в 2006 году ряд мероприятий по результатам выборов в Албании, Азербайджане, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Сербии и Соединенном Королевстве. В Албании, например, БДИПЧ предложило экспертные рекомендации по изменению порядка составления списков граждан/избирателей.

В Соединенном Королевстве БДИПЧ предоставило экспертные рекомендации по реформированию законодательства о правах наблюдателей за выборами. В другом случае эксперты БДИПЧ приняли участие в конференции по совершенствованию избирательного процесса в Кыргызстане, Молдове и Сербии.

V. Подготовка наблюдателей

БДИПЧ прилагает большие усилия по внедрению методики наблюдения за выборами в соответствии с самыми высокими профессиональными стандартами. Хотя предоставление БДИПЧ подготовленных и опытных наблюдателей является в первую очередь обязанностью государств-участников ОБСЕ, Бюро начало оказывать государствам содействие, организовав подготовку наблюдателей. В 2006 году работа по подготовке наблюдателей шла по двум направлениям: (1) была начата новая внебюджетная программа по подготовке наблюдателей за выборами; (2) продолжено предоставление специальной помощи национальным центрам подготовки.

Программа направлена на содействие государствам-участникам в подготовке наблюдателей, принимающих участие в миссиях БДИПЧ по наблюдению за выборами, и повышению их профессионализма. В ходе подготовки преподаются необходимые навыки и подчеркивается важность общих подходов в применении методики БДИПЧ. Первым шагом по выполнению этой программы явилась подготовка краткосрочных наблюдателей, однако в будущем ее рамки могут быть расширены.

Работа первых учебных курсов БДИПЧ по подготовке краткосрочных наблюдателей проходила в ноябре. Занятия проводились в Бишкеке, Кыргызстан, в сотрудничестве с Учебным отделом Секретариата ОБСЕ и Академией ОБСЕ. В числе обучаемых были сотрудники министерств иностранных дел, члены неправительственных организаций и центральных избирательных комиссий из 15 государств-участников. В 2007 году БДИПЧ предполагает при наличии внебюджетного финансирования провести подобные курсы еще два раза.

БДИПЧ отдает должное усилиям отдельных государств по организации углубленной подготовки своих наблюдателей перед отправкой их на места. В дополнение к внебюджетной программе подготовки наблюдателей за выборами, БДИПЧ оказывает поддержку национальным усилиям по подготовке наблюдателей. Бюро настоятельно рекомендует государствам-участникам продолжать усилия в этом направлении.

В 2006 году сотрудники отдела БДИПЧ по выборам провели подготовку наблюдателей из Австрии, Германии, Норвегии и России для участия в будущих миссиях. БДИПЧ также сотрудничает с национальными учебными центрами, такими как Германский центр международных миротворческих миссий, Норвежский центр прав человека, Российская дипломатическая академия и Австрийский исследовательский центр мира и разрешения конфликтов, а также Сеть Комиссии Европы — Европейцы в поддержку выборов и демократии. Эти специальные учебные мероприятия дополняют внебюджетную программу БДИПЧ и способствуют согласованности и соблюдению общих стандартов при наблюдении за выборами.

Приоритеты на будущее

Главным относящимся к выборам приоритетом БДИПЧ останется наблюдение за ходом выборов в государствах-участниках, а также

предоставление им проработанных рекомендаций по дальнейшему совершенствованию избирательного процесса на демократических выборах в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Кроме этой основной деятельности, БДИПЧ будет осуществлять работу в следующих приоритетных областях:

Последующие мероприятия

БДИПЧ продолжит совершенствовать свою работу в период после проведения выборов, поощряя сотрудничество с другими организациями, занятыми наблюдением, институтами ОБСЕ, парламентскими органами и внутренними структурами.

БДИПЧ, как указано в его отчете *Общая ответственность: обязательства и их выполнение*, выступает за направление регулярных отчетов по осуществлению относящихся к выборам рекомендаций Постоянному совету ОБСЕ. Большее участие Постоянного совета и Председательства, равно как и миссий ОБСЕ на местах, имеет для этого исключительно важное значение.

Наконец, БДИПЧ планирует продолжить тесное сотрудничество с местными группами независимых внутренних наблюдателей, чтобы повысить их потенциал в продвижении избирательной реформы на основе рекомендаций БДИПЧ. Эти заинтересованные в ходе выборов группы могут добиваться проведения избирательной реформы в соответствии с рекомендациями БДИПЧ как основного критерия.

Новые технологии голосования

В последние годы все чаще в ходе выборов используются новые технологии голосования. Они могут поставить под вопрос прозрачность и подотчетность избирательного процесса, а также представлять собой вызовы для наблюдения за электронным голосованием. Основные аспекты новых технологий голосования должны быть доступны для наблюдения, а при внедрении таких систем должны быть предусмотрены средства, гарантирующие подотчетность, прозрач-

ность и доверие к ним со стороны общества. Доверие широкой общественности считается одной из основных предпосылок при введении новых избирательных технологий. Электронные системы голосования должны отвечать тем же демократическим обязательствам и принципам, что и традиционные системы и способы голосования, и в первую очередь обеспечению прозрачности, тайны голосования и подотчетности. БДИПЧ продолжит изучение вызовов, связанных с оценкой и внедрением новых технологий голосования, все активнее включая в состав соответствующих миссий экспертов по электронному голосованию. Кроме того, БДИПЧ будет и далее рассматривать возможности изменения своей методики наблюдения за выборами с учетом нововведений в области технологий голосования. Это будет достигнуто посредством обсуждений на уровне экспертов и публикации руководств по наблюдению за электронным голосованием.

Разнообразие состава миссий наблюдателей

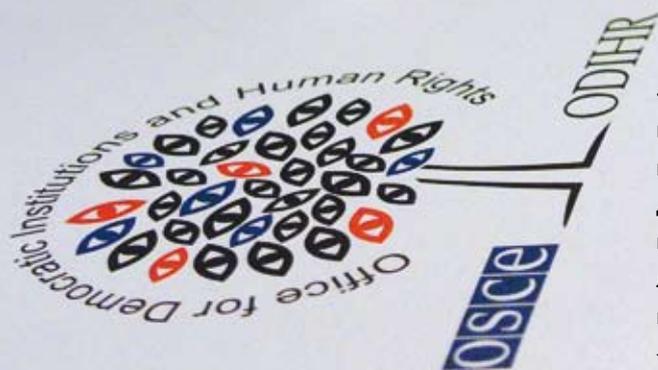
С момента образования в 2001 году добровольного Фонда содействия разнообразию состава миссий по наблюдению за выборами в миссиях БДИПЧ приняли участие почти тысяча краткосрочных и долгосрочных наблюдателей. Это позволило БДИПЧ воспользоваться богатым и разнообразным опытом и улучшить отношения с представителями органов государственной власти и неправительственных организаций из 19-ти государств-участников ОБСЕ, которые обычно не направляют своих наблюдателей. БДИПЧ намерен наращивать усилия по достижению большего разнообразия состава миссий наблюдателей за выборами, включая в их состав, при наличии средств, все большее число долгосрочных и краткосрочных наблюдателей.

Сотрудничество с парламентариями

Члены парламентов обладают непосредственным опытом участия в избиратель-

ном процессе как кандидаты и как избранные представители. Поэтому они могут сыграть важную роль в качестве наблюдателей, а также потенциальных партнеров в проведении последующих мероприятий по результатам выборов, способствуя выполнению рекомендаций, сделанных на основании работы миссий наблюдателей. Поэтому БДИПЧ в контексте методики всеобъемлющего наблюдения за выборами стремится к постоянному укреплению сотрудничества с международными парламентскими ассамблеями.

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».

— Копенгаген, 1990 год

Укрепление демократических институтов и процессов - это одна из целей всей или практически всей деятельности БДИПЧ. Говоря точнее, БДИПЧ сосредоточило свою работу по содействию в развитии демократизации главным образом на долгосрочных программах, а не отдельных краткосрочных проектах. Оказание содействия основано на методологии, согласно которой сначала производится оценка потребностей, исходя из которой предпринимаются соответствующие действия. Это гарантирует наиболее рациональное использование финансовых, человеческих и временных ресурсов, которыми располагает организация.

В 2006 году БДИПЧ продолжало свою работу по демократизации, проводя регулярные консультации с международными экспертами в этой области, а также обсуждения накопленного практического опыта с сотрудниками ОБСЕ в странах Юго-Восточной Европы, где осуществляемые ОБСЕ программы по демократизации принесли наиболее ощутимые результаты. Регулярные встречи по координации деятельности с сотрудниками этих миссий на местах задают нужное направление дальнейшей работе БДИПЧ по оказанию помощи и поддержки. Такие консультации позволили сделать ряд выводов, которые могут быть использованы при разработке принципиальных подходов к работе по демократизации (см. врезку на стр. 24-25).

Содействие демократизации

При оказании содействия государствам-участникам в построении и укреплении их институтов, БДИПЧ стремится к тому, чтобы помочь правительствам стать более ответс-

твенными, представительными и готовыми к реагированию.

Готовность к реагированию — это способность органов власти откликаться на запросы и нужды общества в целом, их открытость к эффективному взаимодействию с гражданским обществом и различными заинтересованными группами, способность при разработке принципиальных подходов и законов принимать во внимание различные интересы и точки зрения. В этом смысле прозрачность в работе органов власти имеет первостепенное значение для их способности к реагированию.

Для оказания содействия органам власти в повышении их готовности к реагированию, БДИПЧ поддерживает совершенствование законодательного процесса, чтобы все заинтересованные группы, включая гражданское общество, участвовали в обсуждении законопроектов и высказывали по ним свои замечания, а эти проекты отражали бы нужды общества. Кроме того, БДИПЧ готово оказать содействие политическим партиям в их стремлении быть более отзывчивыми к запросам своих членов и способствовать развитию сотрудничества между органами власти и гражданским обществом, с тем чтобы неправительственные организации становились пользующимся доверием и надежным источником рекомендаций, повышая тем самым готовность органов власти к реагированию.

Ответственность означает, что правительства должны быть подотчетны обществу, которым они управляют. Хотя это наиболее очевидно во время выборов, страна с демократической системой управления обладает постоянными характерными особенностями. Ответственные органы власти осуществляют управление в соответствии с

принципами верховенства закона, а сами законы являются открытыми, широко известными и распространяются в равной степени на всех. Действующие процедуры должны обеспечивать эффективное участие политических меньшинств в вовлекающем различных стороны законотворческом процессе, избегая широко распространившиеся бойкоты и отказы от участия.

► **Представительность** означает, что отзывчивые к общественным нуждам органы власти представляют при этом различные политические интересы, ценности, идеи и программы не только в период выборов, но и между выборами. Представительные органы власти стремятся к институционализации политической жизни и участию в ней

общества через законные институты, которыми являются политические партии, что упрощает и проясняет политический выбор для отдельных граждан. Например, в своей работе по повышению участия женщин в демократических процессах, БДИПЧ побуждает политиков включать интересы женщин в свои предвыборные программы и, будучи избранными, следовать своим обещаниям, а не пренебрегать ими, отдавая предпочтение более популистским или узким проблемам. Подобным образом, в своей деятельности по продвижению многопартийной демократии БДИПЧ оказывает содействие партиям в разработке и четкой формулировке своих платформ, чтобы общество могло ясно понимать, какие идеи и ценности они отстаивают.

Урок № 1: Разрабатывать деятельность, учитывая дополнительную ценность вклада со стороны БДИПЧ

Принимая во внимание ограниченность финансовых и человеческих ресурсов БДИПЧ, его деятельность в области демократизации должна быть направлена в первую очередь не на предоставление материальной помощи, а на поддержку развития институциональных систем в государствах-участниках.

Урок № 2: ОБСЕ — это организация, созданная для сотрудничества. Осуществляемые программы должны содействовать развитию подходов, основанных на сотрудничестве

БДИПЧ планирует и осуществляет свои программы, руководствуясь духом сотрудничества, которым проникнута деятельность ОБСЕ. Постоянная поддержка демократизации не может быть обеспечена одной лишь передачей знаний, и ни одна программа не может быть устойчивой без привлечения местного партнера. Деятельность БДИПЧ оказывается наиболее успешной в тех случаях, когда Бюро пытается связать имеющийся или интегрировать возникающий опыт стран переходной демократии в собственные стратегии и деятельность.

Урок № 3: Оценка и генерирование знаний

«Проблема знаний» признается аналитиками как центральная в процессе содействия демократизации и являющаяся причиной значительного непродуктивного расходования сил при применении стандартных подходов без глубокого понимания политического, исторического и культурного контекста. Обоснование необходимости реализации программ нередко исходит из общих предположений, например, о «слабости гражданского общества» без проведения более глубокого анализа. В этом случае необходимо задать некоторые дополнительные вопросы: Почему оно считается слабым? Какое определение гражданского общества используется? Подкреплено ли это предположение какими-либо эмпирическими данными?

В большинстве стран, где БДИПЧ реализует свои проекты, у него есть преимущество, заключающееся в том, что Бюро может опираться на рекомендации

сотрудников ОБСЕ на местах. К ним обращаются в первую очередь и дополняют эти рекомендации опытом других работающих здесь международных организаций. Если же информация об институциональном развитии оказывается недостаточной, то рекомендуется начать разработку программы с аналитического этапа, что может включать проведение исследования при возможном сотрудничестве с местной организацией (например, аналитическим центром, университетом или НПО).

Урок № 4: Процесс настолько же важен, как и его результаты

Демократия в значительной степени основана на правильной организации процесса: иными словами, на открытости, прозрачности и устойчивости процесса, а также хорошей информированности его участников. Поддержка демократических институтов также связана с самим процессом реализации такой поддержки. Во время как проще представить донорам осязаемые результаты в виде реформированного законодательства либо созданного института, главный выигрыш может состоять в самой организации процесса оказания поддержки. Если, например, перед созданием того или иного института проводятся консультации по всей стране, то местные партнеры могут понять суть демократии лучше, чем в ходе обычных занятий.

Урок № 5: Поддержка демократии должна носить всеохватывающий характер

Помощь, предоставляемая международным сообществом, может оказаться безрезультатной или даже принести обратный результат, если она предполагает какие-либо заранее принятые решения. Даже если такие решения дали положительный результат в других случаях, они могут не сработать из-за отсутствия местной поддержки. Поэтому планируя то или иное мероприятие, нужно провести консультации об их намерениях и приоритетах с правительствами, парламентами, органами местного управления или их представителями, а также, возможно, с политическими партиями. Участие этих заинтересованных групп должно поддерживаться на протяжении всего хода реализации программы. Это обеспечивает устойчивую поддержку осуществляемой деятельности.

Тематические сферы деятельности

» **Верховенство закона.** БДИПЧ вовлечено в осуществление обширного ряда проектов по оказанию технического содействия для укрепления верховенства закона. Реализуя программы в области реформы системы уголовного правосудия и справедливого судебного разбирательства, БДИПЧ оказывает практическую помощь и содействует обучению адвокатов, судей, обвинителей и государственных служащих, а также гражданского общества.

» **Демократическое управление.** БДИПЧ использует комплексный подход к укреплению демократической практики, который направ-

лен как на институты власти, так и на гражданское общество. Стратегия Бюро состоит в том, чтобы вести работу сообща с органами управления, политическими партиями и парламентами, а также оказывать содействие гражданскому обществу во внесении своего вклада в процесс формирования политики. БДИПЧ также поддерживает развитие прозрачного и вовлекающего различные стороны законотворческого процесса, который позволяет соответствующим заинтересованным группам вносить свой вклад.

» **Гендерное равенство.** Для продвижения гендерного равенства БДИПЧ осуществляет ряд целевых программ и одновременно с тем включает гендерные аспекты во все направления своей деятельности. Реализуемые в

Урок № 6: Обращение к различным аспектам демократизации посредством обширной программы

Любой аспект деятельности по поддержке демократии может рассматриваться изолированно. Например, можно оказывать поддержку политическому участию женщин, проводя занятия по эффективным приемам лоббирования. Программы, однако, станут более эффективными, если будут охватывать различные измерения деятельности. Такова отличительная особенность программы по сравнению с более узкой направленностью отдельного проекта. В случае программы, направленной на повышение участия женщин в политической жизни, она могла бы вовлекать членов парламента, а именно женщин-парламентариев; в ней можно выделить вопросы, требующие лоббирования, возможно, при этом обращаясь к проблемам, связанным с верховенством закона; с другой стороны, в рамках программы мог бы рассматриваться вопрос о равноправном гендерном участии в контексте осуществляемого парламентского проекта. Следует также попытаться найти для осуществления подобного проекта таких партнеров, которые смогут гарантировать его преемственность и непрерывность (например, парламент, партии, НПО, аналитические центры или академические институты).

Урок № 7: Местные нужды и возможности ОБСЕ должны совпадать

Программы демократизации в странах, находящихся в переходном периоде, часто «импортируются» в том смысле, что ничего подобного там ранее не существовало (например, наблюдение за ходом судебного процесса). Однако новые инициативы будут эффективны лишь в том случае, если они отвечают соответствующим местным потребностям и когда имеется постоянная поддержка со стороны опытных сотрудников ОБСЕ. Стандартный подход к управлению проектом, в значительной степени опирающийся на внешний опыт, будет недостаточным для реализации комплексных программ по демократизации. Кроме того, если в стране не ощущается необходимость в таких мерах, то не будет и ощущения причастности к их проведению, что снизит их устойчивость и эффективность. (Как выразился главный экономист Всемирного банка Лоренс Саммерс: «Взятую напрокат машину никто мыть не станет».)

Урок № 8: Международная поддержка не должна ослаблять или подменять собой местные возможности

Как следует из предыдущего урока, существует риск того, что международные структуры займутся проведением мер, которые не будут отвечать местным потребностям и поэтому не вызовут чувство причастности к их осуществлению на местах. В некоторых случаях риск заключается в том, что международные структуры могут ослабить или подменить внутренние возможности обсуждения и выработки политики. Такое ослабление может происходить на административном уровне (переход квалифицированных сотрудников в международные организации) или в отношении задач, уже решенных местными организациями до появления представителей международных структур (например, оказание правовой помощи). На политическом уровне ослабление или подмена может иметь место в случаях, когда международные органы становятся пунктом, куда начинают поступать местные жалобы в ущерб внутренним возможностям разрешения конфликтов (например, партии перестают общаться друг с другом или обращаться в суды для восстановления справедливости). Это подчеркивает необходимость осуществления программ в тесном взаимодействии с местными партнерами.

Урок № 9: Сотрудничество среди международных организаций повышает эффективность

Правительства-партнеры поддерживают отношения с большим числом международных организаций и структур, стремящихся оказать поддержку демократизации. Какой-либо одной организации, например, БДИПЧ, может оказаться не под силу свести воедино всех партнеров, заинтересованных в определенном проекте. Поэтому предпочтительно, чтобы такие программы являлись частью более широкой и согласованной международной повестки дня, в которой несколько организаций могли бы сыграть соответствующую роль.

настоящее время программы сосредоточены в трех основных областях: развитие лидерских качеств среди женщин и повышение роли женщин в принятии решений; развитие и укрепление сотрудничества между органами власти и гражданским обществом с целью продвижения гендерного равенства; накопление гендерного опыта на местах и развитие соответствующей сетевой работы.

» **Миграция/свобода передвижения.** Чтобы облегчить свободу передвижения и повысить уважение к правам мигрантов, БДИПЧ оказывает содействие региональному и местному сотрудничеству и обмену опытом между государствами-участниками ОБСЕ, способствует внедрению отвечающих международным стандартам систем учета населения и повышает осведомленность о проблемах миграции среди лиц, занимающихся разработкой политики, и среди общественности в государствах-участниках ОБСЕ.

» **Содействие законотворческой деятельности.** БДИПЧ оказывает помощь государствам-участникам в процессе разработки законодательства, обычно в форме анализа законопроектов, чтобы обеспечить их соответствие международным стандартам и, в первую очередь, обязательствам ОБСЕ. Бюро также поддерживает бесплатную базу данных в Интернете (www.legislationline.org), содержащую более 5 000 документов по внутреннему и международному законодательству в области человеческого измерения, например, по правам человека, выборам, гендерным вопросам и верховенству закона. Она стала важным источником информации для законодателей в регионе ОБСЕ.

В дополнение к работе по реализации программ, БДИПЧ провело в 2006 году ряд предусмотренных его мандатом совещаний, на которых рассматривались различные аспекты демократизации: Семинар по человеческому измерению на тему «Верховенство закона и необходимые процессуальные нормы в системах уголовного правосудия»; Дополнительное совещание по чело-

веческому измерению на тему «Демократизация: укрепление демократии посредством эффективного представительства»; и специальный день по доступу к правосудию в ходе Совещания по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению.

Верховенство закона

В основе векового стремления к реализации принципа верховенства закона лежит понимание того, что именно закон должен ограничивать государство и его структуры, равно как и защищать народ от злоупотребления властью отдельными лицами или государством. Поэтому и само правительство должно подчиняться закону, требуя такого подчинения от всех своих органов. Это особенно важно в тех областях, где у государства есть право принуждения в отношении отдельных лиц, например, в сфере уголовного правосудия.

БДИПЧ поддерживает усилия государств-участников по выполнению обязательств, касающихся верховенства закона, обращая особое внимание на реформирование системы уголовного правосудия и внедрение в судебную практику стандартов справедливого судебного разбирательства. Это достигается осуществлением инициатив в области наращивания потенциала, построения и укрепления институтов и проведения законодательной реформы, а также предоставлением рекомендаций лицам, принимающим решения и развитием диалога между гражданским обществом и государственными структурами. БДИПЧ также непосредственно сотрудничает с лицами, занимающимися разработкой правовой политики, предоставляя партнером в государственных органах и неправительственных организациях инструменты, которые могут быть использованы при проведении реформы, как например, открытый для общего пользования вебсайт www.legislationline.org. Мероприятия по наращиванию и укреплению потенциала направлены на судей, обвинителей и адвокатов, имея целью привить им уважение к правам человека и верховенству закона, которыми они должны руководствоваться в своей деятельности.

Основные вопросы

» **Доступ к правосудию.** Правовая и конституционная реформы сами по себе будут недостаточными без эффективных средств защиты прав, закрепленных в законодательной базе. Несмотря на достигнутый в последние годы прогресс, практическая работа в судах некоторых стран все еще свидетельствует о ситуации, когда законы *действуют*, но *не исполняются*. Доступ к правосудию это ключевой элемент верховенства закона в наших странах. Это подразумевает обеспечение доступа к правовой помощи тем, кто не может себе ее позволить. Граждане государств-участников должны быть равны перед законом и пользоваться равной защитой закона независимо от своего социального статуса, имущественного или служебного положения. Недостаток политической воли обеспечить такое равенство ведет к неодинаковому применению закона, когда богатые и власть имущие могут обеспечить благоприятный для себя исход судебного дела, тогда как бедные зачастую не могут добиться справедливости. Кроме того, неравенство перед законом еще более усугубляется коррупцией, ослабляющей эффективность правовых институтов и уважение к закону.

» **Реформирование системы уголовного правосудия.** БДИПЧ уделяет особое внимание системам уголовного правосудия и реформированию их ключевых элементов. Профессиональной и эффективной системе уголовного правосудия принадлежит важнейшая роль в борьбе с преступностью, обеспечении общественной безопасности и установлении верховенства закона. Неудовлетворительно функционирующие системы уголовного правосудия подрывают общественное доверие к отправлению правосудия и подта-

чивают фундамент правового порядка. Уголовно-процессуальные нормы многих государств-участников не содержат достаточных гарантий защиты прав человека, а существующие гарантии не всегда выполняются. Особую озабоченность вызывает недостаточное число защитников по уголовным делам и их низкая профессиональная подготовка, что в отдельных странах снижает шансы обвиняемых на справедливое судебное разбирательство. Во многих странах отсутствуют институциональные и процедурные ограничения на деятельность полиции, следственных органов и обвинителей, что открывает возможности для злоупотреблений.

Направления деятельности

В 2006 году БДИПЧ продолжило предусмотренную долгосрочными программами деятельность в двух областях:

- ▶ Справедливое судебное разбирательство;
- ▶ Реформирование системы уголовного правосудия.

В рамках этих программ БДИПЧ осуществляет деятельность в государствах-участниках ОБСЕ в Центральной, Восточной, Юго-Восточной Европе и Центральной Азии. Бюро использует экспертный опыт, полученный из множества источников, уделяя особое внимание положительному опыту различных государств-участников. В соответствующих случаях БДИПЧ обращается к экспертам из стран, имеющих сопоставимый опыт. В этот резерв вошло большое число экспертов из Российской Федерации.

Чрезвычайно важное значение имеет сотрудничество с миссиями ОБСЕ на местах, поскольку находящиеся в той или иной стране сотрудники миссий могут оперативно реагировать на политические изменения либо на дела, требующие вмешательства ОБСЕ. БДИПЧ также сотрудничает с развитыми партнерскими сетями государственных органов и неправительственных орга-

низаций, что является основополагающим аспектом его деятельности на местах.

1. Справедливое судебное разбирательство

Содействие доступу к правосудию

БДИПЧ рассматривает доступ к правосудию как один из ключевых элементов верховенства закона. Отказ в правосудии или затрудненный доступ к нему препятствует осуществлению прав, предусмотренных конституцией и законодательными актами, и в конечном счете превращает правовую систему в декорацию.

Осуществив в 2006 году ряд инициатив, БДИПЧ снабдило государства рекомендациями по совершенствованию схем оказания правовой помощи и подготовке юристов с целью повышения их возможности добиваться осуществления прав, предусмотренных процедурой ведения судебного разбирательства. Этой теме был посвящен специальный день в ходе Совещания по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению 2006 года, когда участники обсудили вопросы наличия и качества правовой помощи, а также необходимость обеспечить выполнение судебных решений по гражданским и административным делам. Совещание предоставило платформу для диалога, обмена экспертными знаниями и ноу-хау, содействовала обмену положительным опытом и извлеченными уроками между присутствовавшими на встрече представителями органов власти и гражданского общества. Кроме обсуждения общих подходов, БДИПЧ оказало поддержку ряду осуществляемых в государствах-участниках практических инициатив.

В Хорватии БДИПЧ завершило проект по оказанию правовой помощи, обеспечивший доступ к правосудию особо уязвимых групп, в первую очередь беженцев и перемещенных лиц, которые покинули страну во время вооруженного конфликта и хотели вернуться в Хорватию. Этот проект был начат в 2003 году в результате произведенной БДИПЧ оценки,

которая выявила отсутствие эффективных схем предоставления бесплатной юридической помощи по гражданским делам. БДИПЧ поддержало местную НПО, ведущую работу по оказанию юридической помощи, и в результате этого в период с 2003 по 2006 год более 1 300 клиентов получили бесплатную юридическую помощь и были представлены в суде, что способствовало появлению устойчивого потока возвращающихся в Хорватию беженцев, перемещенных и внутренне перемещенных лиц.

По запросу Министерства юстиции Казахстана БДИПЧ приняло участие в обсуждениях между лицами, принимающими политические решения, и профессиональными группами гражданского общества по вопросам реформирования системы оказания правовой помощи, а также внесло в концептуальный доклад о принципах реформирования системы оказания юридической помощи свой экспертный опыт и сравнительные примеры из практики других государств-участников. БДИПЧ также провело консультации со всеми заинтересованными группами, действующими в правовой сфере. БДИПЧ будет уделять внимание этому важному аспекту правовой реформы и в следующем году.

Национальные институты по правам человека, такие как институт уполномоченных по правам человека — омбудсменов, могут содействовать эффективному разрешению жалоб отдельных лиц и облегчить доступ к правосудию отдельным гражданам. БДИПЧ продолжило в 2006 году оказание юридической поддержки путем предоставления технических рекомендаций при составлении проектов законодательной базы. Оно также оказывало техническую помощь при формировании национальных институтов по правам человека и содействовало обмену положительной практикой и опытом, а также передаче технических навыков в регионе ОБСЕ путем проведения региональных и международных встреч, привлекающих к участию профессиональных работников из раз-

ных государств-участников. БДИПЧ следило за назначением второго уполномоченного по защите прав человека в Армянском Бюро уполномоченного по защите прав человека. БДИПЧ организовало его визит в Бюро омбудсмена литовского парламента для обмена знаниями по организационным аспектам и литовской практике разрешения индивидуальных жалоб с целью расширения рабочих возможностей Бюро уполномоченного по защите прав человека.²

Наблюдение за ходом судебных процессов³

В последние годы все большее место в общей деятельности ОБСЕ занимает наблюдение за ходом судебных процессов. БДИПЧ провело несколько проектов по наблюдению, и почти все представительства ОБСЕ на местах осуществляют деятельность по наблюдению за судебными процессами. Такое наблюдение является мощным инструментом для сбора объективных данных о функционировании судебной системы, а, следовательно, и о фактическом соблюдении стандартов справедливого судебного разбирательства. Результаты, полученные посредством стандартизированных объективных процедур, предоставляют необходимые данные о недостатках и потребностях, а также позволяют определить приоритеты и выявить необходимость оказания помощи. Наблюдение за ходом судебных процессов также является эффективным средством продвижения права на справедливое судебное разбирательство и повышения качества правосудия посредством выполнения рекомендованных дальнейших шагов, направленных на устранение недостатков.

Представительства ОБСЕ на местах, особенно в Юго-Восточной Европе, обладают богатым опытом наблюдения за судебными

² Департамент БДИПЧ по правам человека создал в 2006 году Контактный пункт для правозащитников и национальных институтов по правам человека. Дополнительную информацию см. на стр. 72-73.

³ Департамент БДИПЧ по правам человека также осуществляет наблюдение за судебными процессами. Дополнительную информацию см. на стр. 66-67.

процессами, и БДИПЧ сыграло важную роль, содействуя обмену опытом в рамках организации на периодически организуемых встречах по координации такого наблюдения.

Одним из результатов таких встреч, цель которых состояла в том, чтобы сохранить опыт ОБСЕ в области наблюдения за судебными процессами, явился, в частности, проект справочного руководства по наблюдению за судебными процессами, публикация которого намечена на 2007 год. В справочное руководство будут включены примеры положительного опыта и извлеченных уроков, что сделает его удобным пособием для представителей на местах при разработке программ по наблюдению за судебными процессами. Цель пособия заключается в повышении качества проектов по наблюдению за судебными процессами, что, соответственно, приведет к улучшению соблюдения стандартов справедливого судебного разбирательства в государствах-участниках.

В 2006 году БДИПЧ приняло участие в обсуждениях вводимого в ряде государств-участников института народных заседателей. Несмотря на отсутствие общепринятых стандартов участия непрофессиональных судей в отправлении правосудия, реформы такого рода могут иметь далеко идущие последствия для системы уголовного правосудия и существенным образом отразиться на реализации принципов справедливого судебного разбирательства. Поэтому проведение подобных реформ заслуживает их всестороннего общественного обсуждения до начала реализации, а также дискуссий о ходе применения соответствующих законов после их вступления в силу.

После принятия в Казахстане закона об участии в уголовном процессе народных представителей, БДИПЧ начало проект по наблюдению за его осуществлением, используя и расширяя при этом опыт, накопленный Бюро в ходе содействия общественному обсуждению этого вопроса в 2004–2005 годах, когда БДИПЧ оказывало властям Казахстана помощь в проведении ряда общественных

мероприятий по обсуждению различных вариантов этого закона, а также представило опыт других государств-участников, включая Германию, Францию, Россию, Соединенные Штаты и Соединенное Королевство.

В рамках этого нового проекта был подготовлен 21 наблюдатель для проведения мониторинга процессов в суде присяжных по всей стране в 2007 году. Кроме наблюдения за судебными процессами, БДИПЧ и группа наблюдателей будут анализировать освещение средствами массовой информации реформы и других практических шагов, необходимых для включения новой системы в действующую модель отправления правосудия. Практическая реализация этого проекта, получившего одобрение Верховного суда Казахстана, начнется в 2007 году, когда принятый закон вступит в силу.

Повышение квалификации адвокатов

БДИПЧ оказывает поддержку непрерывным программам по юридическому образованию и повышению квалификации для наращивания и укрепления потенциала профессиональных юристов, делая при этом особый акцент на усилении роли адвокатов в отправлении правосудия. Адвокатам, которым принадлежит ключевая роль в защите права на справедливое судебное разбирательство, обычно не уделялось должного внимания в международных программах содействия. Недостаточное число адвокатов по уголовным делам и их низкая профессиональная подготовка в некоторых странах ухудшает шансы обвиняемых на справедливое судебное разбирательство.

В 2006 году БДИПЧ поддержало Центр постоянной подготовки при Алматинской коллегии адвокатов - крупнейшей региональной организации адвокатов в Казахстане, насчитывающей более 600 членов. В июле и августе БДИПЧ профинансировало проведение ряда специализированных семинаров, которые были проведены местными специалистами и на которых обсуждались практические аспекты уголовного, административ-

ного и гражданского права, а также преподавались специальные навыки, необходимые в ходе судебных заседаний для эффективного представительства своих клиентов и защиты их прав.

На Южном Кавказе БДИПЧ продолжает оказывать поддержку реформированию адвокатуры и проводить работу по повышению осведомленности лиц, ответственных за принятие решений, и профессиональных юристов о необходимости увеличения числа адвокатов для обеспечения функционирования правовой системы, потому что их нехватка является одним из препятствий на пути к эффективному обеспечению доступа к правосудию. За последние годы во всех странах этого региона были внесены изменения в законы об адвокатуре и организационную структуру палат адвокатов, что принесло различные результаты. Хотя отмечено улучшение ситуации по некоторым аспектам, число защитников по уголовным делам в этих странах все еще недостаточно.

БДИПЧ продолжило предоставление экспертных рекомендаций по правовым реформам, направленным на создание в Кыргызстане единой адвокатуры. В ходе недостаточно продуманной реформы 1990-х годов все объединявшие адвокатов структуры в Кыргызстане были упразднены, что вызвало резкое падение качества адвокатских услуг. На основании двух экспертных оценок законопроекта в 2005 году, БДИПЧ по просьбе уполномоченных органов предложило в 2006 году обновленный вариант комментариев к проекту закона о реформе адвокатуры и приняло участие в ряде консультаций по этому закону. В настоящий момент Бюро содействует обсуждению организационных вопросов, связанных с созданием в Кыргызстане единой адвокатуры. Это содействие включает предоставление экспертных рекомендаций, основанных на успешном опыте других государств-участников ОБСЕ. Объединение адвокатов в единую структуру будет важным шагом в совершенствовании системы уголовного право-



ФОТО: ЮНИСЕФ

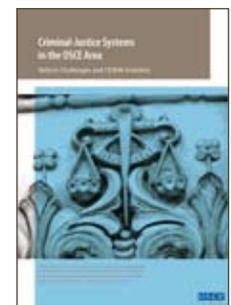
судия Кыргызстана и повысит роль представителей защиты в уголовном процессе. БДИПЧ также следит за продвижением других реформ, вытекающих из новой редакции Конституции Кыргызстана, которая, среди прочего, также требует серьезного пересмотра судебной системы.

БДИПЧ выступило одним из спонсоров проведения учебной программы для юристов из Кыргызстана по Международному пакту о гражданских и политических правах. Эта программа, реализуемая в Бишкеке Молодежной группой по правам человека, состояла из пяти учебных сессий, посвященных отправлению правосудия и основным свободам. В 2006 году занятия по этой программе прошли 23 адвоката, и многие из них представляют интересы кыргызских жертв нарушений прав человека в их обращениях в Комитет ООН по правам человека.

Профессор по праву Данияр Канафин выступает на занятиях в Летней школе по уголовному правосудию, Алматы, 7 августа.

II. Реформирование системы уголовного правосудия

Во многих государствах бывшего Советского Союза и Юго-Восточной Европы проводятся реформы систем уголовного правосудия, для приведения их в соответствие с международными стандартами и обязательствами ОБСЕ. Все усилия по реформированию системы уголовного правосудия должны быть всесторонними, поскольку необходимо обеспечить взаимодействие отдельных час-



Брошюра о системах уголовного правосудия в регионе ОБСЕ.

тей этой системы. Подобно тому, как работа в области уголовного правосудия ведется на разных уровнях — на рабочем уровне адвокатов, обвинителей, судей и правоприменителей, а также на политическом уровне уголовного правосудия — на этих же уровнях должно оказываться содействие по реформированию системы. Именно такой подход и применяется БДИПЧ. На рабочем уровне проводится подготовка судей и адвокатов, что должно способствовать повышению их профессиональных навыков; возможности для обмена опытом и навыками открываются также на проводимых семинарах и конференциях. На политическом уровне БДИПЧ предлагает свои рекомендации и экспертный опыт, чтобы содействовать принятию политических решений, укрепляющих верховенство закона и защиту прав человека в системе уголовного правосудия.

Военные преступления

Вопрос об отношении к военным преступлениям и наследию прошлого остается спорным в ряде государств-участников Юго-Восточной Европы и занимает важное место на повестке дня политических обсуждений. Предметом правосудия переходного периода в странах Юго-Восточной Европы остаются преимущественно вопросы преследования за военные преступления и судов над их виновниками. В таких делах не только присутствует заметный политический подтекст, но большинство судебных процессов по военным преступлениям осложнены необходимостью межграничного сотрудничества, поскольку свидетели, жертвы и предполагаемые виновники нередко находятся в разных юрисдикциях. В прошлом отсутствие эффективного межграничного сотрудничества между обвинителями и судьями препятствовало преследованию, приводя в конечном счете к безнаказанности военных преступников. Чтобы помочь государствам-участникам положить конец этой безнаказанности, БДИПЧ приняло участие в *Паличском процессе* — ряде проводившихся под

эгидой ОБСЕ встреч практикующих юристов из Боснии и Герцеговины, Хорватии, Черногории и Сербии, на которых обсуждалось улучшение межгосударственного сотрудничества по процедурным вопросам преследования за военные преступления. В результате этого процесса несколько главных государственных обвинителей из стран Юго-Восточной Европы заключили соглашения, направленные на улучшение межграничного сотрудничества по делам о военных преступлениях. Более того, некоторые рекомендации, возникшие в ходе Паличского процесса, привели к внесению поправок во внутреннее законодательство в области уголовного правосудия.

Другой проблемой, вызывающей озабоченность БДИПЧ, является недостаточный уровень международной помощи, предоставляемой адвокатам. Их слишком часто не включают в международные программы оказания помощи юристам, ведущим дела по военным преступлениям. Поскольку внимание концентрируется на расследовании, предъявлении обвинения и судебном разбирательстве по военным преступлениям, международная помощь сосредотачивается на предоставлении помощи судьям и обвинителям. Равенство возможностей защиты и обвинения в ходе суда является одним из стандартов справедливого судебного разбирательства, требующего того, чтобы инициативы по оказанию помощи распространялись и на защиту.

Для обсуждения этих вопросов БДИПЧ организовало двухдневный региональный семинар по ведению защиты в делах о военных преступлениях, в котором приняли участие около пятидесяти опытных адвокатов из Боснии и Герцеговины, Хорватии и Сербии. Этот семинар стал не только форумом для обсуждения доступа к доказательствам и равенства сторон в судебном процессе, но также способствовал организации региональной сети юристов, которая послужит обмену опытом в этой области.

Содействие обсуждению реформы системы уголовного правосудия

Реформы могут иметь долгосрочные последствия для функционирования системы уголовного правосудия и серьезно повлиять на реализацию принципов справедливого судебного разбирательства. Поэтому проведение подобных реформ заслуживает их всестороннего общественного обсуждения до начала реализации, а также информированных дискуссий о ходе применения соответствующих законов после их вступления в силу. В августе БДИПЧ провело в Алматы вторую недельную летнюю школу под названием «Реформы через дискуссию» по вопросам реформирования системы уголовного правосудия в Центральной Азии. Эксперты, видные ученые и практикующие юристы из Германии, Казахстана, Кыргызстана, России, Украины и Соединенных Штатов выступили на нем с докладами о своих системах уголовного правосудия, представили сравнительные исследования и поделились опытом проведения реформ в области уголовно-процессуального права и правовых институтов в регионе ОБСЕ. Летняя школа завершилась проведением круглого стола на тему «Уголовное правосудие в Центральной Азии: существующие тенденции и перспективы развития». На круглом столе к участникам присоединились видные политические деятели и правовые эксперты из Казахстана, которые приняли участие в обсуждении вопросов, касающихся реформы системы уголовного правосудия в Центральной Азии, и в частности вопросов реформирования органов обвинения, согласованного признания вины, правил доказывания и посредничества в уголовных делах.

Предотвращение пыток

Как свидетельствуют результаты различных проводившихся под эгидой ОБСЕ инициатив по мониторингу, а также отчеты других государственных органов и неправительственных институтов, пытки и жестокое обращение продолжают препятствовать



эффективному осуществлению принципов верховенства закона во многих странах. В некоторых странах, где правоохранительные органы могут действовать по собственному усмотрению и жестоко обращаться с задержанными, особенно обвиняемыми в политической или экстремистской деятельности, очевиден недостаток политической воли для искоренения пыток и жестокого обращения. Сочетание недостаточной подготовки, неадекватных профессиональных стандартов и низкой заработной платы с постоянным требованием представления хорошей отчетности о «раскрытых» уголовных преступлениях приводит к противоправному обращению с подозреваемыми и свидетелями во многих странах. В уголовно-процессуальном праве многих государств-участников отсутствуют надежные гарантии защиты прав человека, а имеющиеся гарантии не всегда соблюдаются.

Предотвращение пыток нашло должное отражение в программе работы БДИПЧ. Предотвращение пыток и борьба с ними проходит красной нитью по всем программам деятельности, с особым упором на условия задержание до суда и реформирование обвинительной практики, а также на целенаправленную поддержку программ по укреплению потенциала для мониторинга, осуществляемого внутренними наблюдателями.

Доступ к местам предварительного заклю-

Основной докладчик судья Фаусто Покар (слева), Президент Международного трибунала по бывшей Югославии, с Директором БДИПЧ, Послом Кристианом Штрохалом в ходе совещания по верховенству закона, Варшава, 10 мая.

чения посредством общественного мониторинга является основным элементом борьбы с пытками. Задержание само по себе ведет к резкому ограничению свободы человека, поскольку места предварительного заключения являются закрытыми учреждениями, в которых задержанные во всем зависят от администрации, при крайнем неравенстве возможностей и постоянной опасности злоупотребления властью. Эту сложную ситуацию может в определенной степени изменить основанный на стандартных и объективных критериях мониторинг, если он обеспечивает непосредственную защиту задержанных, способен выявить случаи нарушения прав человека и настоять на их устранении. В результате мониторинга, осуществляемого в качестве одной из мер содействия демократизации в непосредственном контакте и взаимодействии с органами власти, вносятся предложения по устранению выявленных недостатков. Повышение профессионального уровня штатных сотрудников путем проведения подготовки, участия в практикумах и семинарах способствует общему улучшению функционирования системы уголовного правосудия.

БДИПЧ оказало поддержку тюремной администрации Армении, Грузии и Казахстана в институционализации мониторинга мест предварительного заключения представителями гражданского общества. В Армении, например, уже в течение нескольких лет действуют две разные организации, осуществляющие такой мониторинг: одна из них наблюдает за местами предварительного заключения, находящимися в ведении полиции (полицейский арест), а другая — за местами предварительного заключения, подчиняющимися Центральной тюремной администрации при Министерстве юстиции (содержание под стражей до суда и после вынесения приговора, предусматривающего лишение свободы).

В 2006 году помощь БДИПЧ Армянской комиссии по мониторингу тюрем была сосредоточена на инициативах по наращива-

нию и укреплению потенциала с целью расширения понимания и введения в практику соответствующих международных стандартов. БДИПЧ также оказало поддержку созданию комиссии по мониторингу мест предварительного заключения, находящихся в ведении полиции, и провело ряд учебных семинаров и практикумов.

В Казахстане с 2005 года идет постепенное создание на областном уровне системы общественного мониторинга пенитенциарной системы. БДИПЧ продолжило начатую ранее работу, организовав учебные занятия для наблюдателей, а также персонала среднего и высшего звена, работающих в местах лишения свободы. Кроме того, БДИПЧ содействовало проведению обсуждений между представителями органов власти и общественных организаций по вопросу создания системы общественного мониторинга мест предварительного заключения, находящихся в ведении полиции.

В Кыргызстане БДИПЧ провело ряд консультаций с Администрацией Президента и Министерством внутренних дел по общественному мониторингу мест предварительного заключения, а также предоставило экспертные рекомендации неофициальной рабочей группе, образованной при Министерстве внутренних дел и Генеральной прокуратуре, при сотрудничестве с Центром ОБСЕ в Бишкеке и Международным бюро по реформированию пенитенциарной системы в Центральной Азии, для обсуждения изменений законодательства с целью расширения общественного наблюдения за полицейскими участками.

Как и в предыдущие годы, БДИПЧ вело свою работу в тесном сотрудничестве с партнерами в правительственных структурах и неправительственных организациях, содействуя ратификации и практической реализации Факультативного протокола к Конвенции ООН против пыток (ФПКПП), вступившего в силу в июне после его ратификации 20 странами, включая многие государства-участники ОБСЕ. Национальные механизмы

мониторинга в рамках ФПКПП могут в дальнейшем сыграть роль эффективного предупредительного механизма против пыток. В 2006 году БДИПЧ выступило за создание национальных механизмов мониторинга мест предварительного заключения в тех государствах-участниках, где такие механизмы отсутствуют.

В мае в Кишиневе при содействии Миссии ОБСЕ в Молдове была проведена конференция по предотвращению пыток, ставшая местом встречи представителей гражданского общества и правительственных структур, включая сотрудников Министерства внутренних дел, Генеральной прокуратуры и Парламентской комиссии по правам человека. Участники обсудили процедурные гарантии предотвращения пыток, а также проведения расследований и предоставления компенсаций жертвам пыток. Вопрос выполнения ФПКПП занял важное место в повестке дня конференции.

Реформа прокуратуры

БДИПЧ содействует проведению реформы обвинительной практики и судебной системы для обеспечения того, чтобы они соответствовали международным стандартам и обязательствам ОБСЕ. Реформа прокурорских служб и укрепление судебной власти, особенно в посткоммунистических государствах, является длительным процессом. БДИПЧ отстаивает различные аспекты реформы и сотрудничает с прокуратурами в регионе. Особую обеспокоенность вызывает определенная зависимость прокуратур от правительств в некоторых государствах и нередкое использование их для сведения политических счетов или же в коммерческих интересах. Чрезмерно широкие полномочия прокуроров в некоторых странах в области «надзора за соблюдением законности» создают дополнительные возможности для злоупотреблений. Если прибавить к этому недостаточную независимость судов, то у исполнительной власти возникает возможность влиять на ход судебных

процессов и результаты рассмотрения конкретных дел. БДИПЧ предоставляет форум для обмена сопоставимым опытом и передачи ноу-хау, а также для предоставления рекомендаций лицам, определяющим политику, и профессиональным юристам в целях повышения профессионального уровня прокуроров (а также судебного корпуса).

БДИПЧ в сотрудничестве с Научно-учебным центром при Генеральной прокуратуре Армении организовало учебные занятия по международным профессиональным стандартам для сотрудников органов обвинения и поддержало инициативы, направленные на реформирование адвокатуры, например, совместную публикацию о судебных системах в Европе и в Соединенных Штатах Америки.

Совместно с Офисом ОБСЕ в Ереване БДИПЧ провело учебные курсы для прокуроров, судей и штатных сотрудников Министерства юстиции Армении, на которых обсуждались вопросы осуществления национального законодательства по альтернативным санкциям и надзору за условными приговорами, а также международные стандарты и успешный опыт других государств-участников.

БДИПЧ, отвечая на обращение Миссии ОБСЕ в Черногории, поддержало проведение Ассоциацией государственных обвинителей Черногории двухдневного семинара для примерно 100 прокуроров этой страны. Семинар способствовал обмену мнениями между юристами и представителями органов власти по более эффективному осуществлению недавних реформ системы уголовного законодательства Черногории. Учитывая нехватку в Черногории литературы по правовым вопросам, БДИПЧ предоставило финансовую помощь в приобретении комментариев к Уголовному кодексу Сербии для всех прокуратур Черногории.

Гражданское общество и демократическое управление

Основным признаком гражданского общества является добровольное участие граждан в общественной жизни — как на местном, так и на общенациональном уровне — непосредственно либо при помощи организаций и институтов. Степень прозрачности и эффективности такого участия служит показателем качества демократического управления в стране. В течение последних пятнадцати лет БДИПЧ стремится развивать это участие в соответствии с обязательствами ОБСЕ, касающимися гражданского общества.

С 2004 года БДИПЧ стало применять более широкий подход в деле укрепления демократических норм, разрабатывая и осуществляя инклюзивную стратегию, отличительной особенностью которой является одновременная работа с государственными органами, гражданским обществом и политическими структурами. В то время как этот подход применяется при осуществлении различных видов деятельности во всех подразделениях Бюро, БДИПЧ, в частности, разработало методологию укрепления демократического управления. Основываясь на результатах проведенного в 2004 году Семинара по человеческому измерению на тему «Демократические институты и демократическое управление», управление рассматривается в свете совершенствования демократической практики, улучшения парламентских норм, развития политических партий и построения партнерских отношений с аналитическими центрами.

Состоявшееся в ноябре Дополнительное совещание по человеческому измерению (ДСЧИ) на тему «Демократизация: укрепление демократии посредством эффективного

представительства», где на эту методологию было обращено особое внимание, стало полезным форумом для обсуждения достигнутых результатов и обобщения важных уроков, в том числе и тех, которые были получены из опыта представительств ОБСЕ на местах. В проходивших на ДСЧИ обсуждениях рассматривались многие аспекты демократического управления, включая политическое представительство, участие женщин и прозрачность законодательства.

Основные вопросы

▮ **Демократическая культура.** Более чем десятилетний опыт работы ОБСЕ по развитию демократии показал, что демократия — это больше чем институты и законы. Для подлинной и реально действующей демократии необходима совместимость норм, правил и традиций данного общества с культурой поиска общего блага путем проведения дискуссий. Демократическое функционирование институтов как в своей внутренней деятельности, так и в отношениях друг с другом возможно лишь при наличии такой демократической культуры.

▮ **Политическое представительство.** Международные программы по демократизации, выполняемые по всему региону ОБСЕ, главным образом направлены на два объекта: государственные институты и НПО. Работа с политическими партиями ведется менее систематически, несмотря на то, что эти политические структуры зачастую являются слабыми, а их представительность и подотчетность не достигают требуемого уровня. Надлежащее функционирование законо-

дательных структур, являющееся необходимой предпосылкой инклюзивной демократии, зависит от эффективности работы политических партий. В действительности, чтобы политические партии могли эффективно содействовать демократическому управлению, они сами должны быть построены на демократических принципах.

» **Парламентская реформа.** Парламент — это демократический институт по самой своей сути: в нем воля граждан, выражаемая как правящими, так и оппозиционными партиями и фракциями, взаимодействует с государственной властью. Поэтому институциональное развитие политических партий и парламентская реформа — это два процесса, которые должны идти рука об руку.

Направления деятельности

В 2006 году деятельность БДИПЧ была сосредоточена в следующих областях:

- » Содействие работе парламентов;
- » Поддержка политических партий;
- » Укрепление местного потенциала для проведения политического анализа.

I. Содействие работе парламентов

Стремясь поддержать внутренние усилия, направленные на реформирование и укреплению парламентской деятельности в Грузии, БДИПЧ вступило в партнерские отношения с грузинским парламентом, а также с Миссией ОБСЕ в Грузии при создании Центра парламентской реформы. Центр функционирует в рамках парламента, а его штатными сотрудниками являются эксперты из Грузии. Основная задача Центра заключается в формулировании основных направлений парламентской реформы и информировании руководства парламента об инициативах по проведению реформы. Вся деятельность Центра, которому БДИПЧ оказывает спонсорскую поддержку, осуществляется самими парламентариями, и поэтому весь процесс реформирования ведется исклю-



А. П. ГОРЬ

чительно на местном уровне. На начальном этапе становления и наращивания возможностей, Центр помогает руководству парламента в решении ключевых задач по координации деятельности доноров.

Один из штатных сотрудников Центра приобрел ценный опыт в ходе поддержанной Миссией ОБСЕ в Грузии месячной стажировки в баварском *Ландтаге*. Действующие там правила и практика, при которых находящиеся в меньшинстве парламентские партии принимают участие в управлении (например, они имеют право вносить вопросы в повестку дня и выступать с законодательной инициативой), особенно важны при сложившейся в Грузии ситуации.

Сотрудники Центра также приняли участие в 10-дневном интенсивном практикуме, организованном Инициативой Ассамблеи ОБСЕ по оказанию поддержки в Косово. Участие в этом мероприятии существенно обогатило опыт сотрудников по координации донорской помощи и подчеркнуло важность обмена ценным опытом между различными миссиями ОБСЕ на местах.

Центр также провел количественный анализ нужд парламента, уделив особое внимание технологиям связи и оснащенности парламента оборудованием. Благодаря своим публикациям, ежемесячным совещаниям по координации донорской помощи, а также еженедельным брифингам, проводимым с руководящим составом парламента, Центр

Члены Ассамблеи Албании. БДИПЧ основывается на экспертном опыте миссий ОБСЕ в Юго-Восточной Европе в своих проектах по оказанию содействия парламентам в других частях региона ОБСЕ.

утверждает себя в качестве эффективного коммуникационного канала между международными донорами и парламентом по вопросам проведения реформы.

Центр представил свой опыт координации донорской помощи в Грузии на ноябрьском Дополнительном совещании по человеческому измерению. Это совещание также стало местом проведения дополнительного мероприятия, организованного БДИПЧ совместно с Миссиями ОБСЕ в Албании, Боснии и Герцеговине, Косово, Черногории и Сербии. Его цель состояла в обобщении опыта представительств ОБСЕ в странах Юго-Восточной Европы по оказанию содействия парламентам в государствах-участниках и в распространении разрабатываемого ОБСЕ подхода к этому аспекту институционального развития. Представительства ОБСЕ в странах Юго-Восточной Европы располагают полезным опытом по содействию доступу и участию общественности, совершенствованию внутренней организации и процедур, развитию роли и возможностей постоянных комитетов, а также содействию национальным парламентам в координации донорской помощи, равно как и ценный опыт оказания содействия национальным парламентам в достижении эффективных и плодотворных двухсторонних соглашений с парламентами других государств-участников. Основываясь на представленных на данном совещании уроках, представительства ОБСЕ в странах Юго-Восточной Европы приложили дальнейшие усилия к развитию регионального сотрудничества и обмена опытом, экспертами и знаниями. К БДИПЧ был обращен призыв оказывать содействие этому процессу и провести в 2007 году совещание экспертов на региональном уровне.

II. Поддержка политических партий

Для эффективного представительства граждан необходимы ответственные политические партии. Политические партии являются незаменимым инструментом демократического общества для обобщения и представ-

ления интересов и приоритетов граждан на общей политической платформе.

В 2006 году БДИПЧ завершило составление экспериментальной методологии по укреплению способностей к критической самооценке среди политических партий с целью их более эффективного развития.

Один из своих экспериментальных проектов БДИПЧ осуществляет в Грузии. В этом совместном проекте по интерактивной оценке политических партий принимают участие все шесть основных политических партий Грузии, один из ведущих аналитических центров Тбилиси, Кавказский институт мира, демократии и развития (КИМДР) и Нидерландский институт многопартийной демократии (НИМД). После смены правительства в ноябре 2003 года, на политической арене Грузии возникла возможность для оказания содействия развитию современной многопартийной системы. Цель проекта состояла в том, чтобы помочь политическим партиям Грузии более четко обозначить себя, рассмотрев вопросы своей партийной истории, особенностей, философии, структуры, процедурных правил и членства. Партии произвели критическую самооценку и определили пути модернизации и демократизации своих структур, а также рассмотрели методы взаимодействия друг с другом.

В результате была опубликована книга под названием «Политический ландшафт Грузии», презентация которой состоялась в Грузии и на ноябрьском ДСЧИ. Эта публикация была впоследствии включена в курс политологии Тбилисского университета. Содержащийся в ней анализ дает местным и зарубежным аналитикам, международным донорам и организациям представление о предыстории и расстановке политических сил в стране и служит катализатором детального обсуждения сложившейся политической ситуации. В публикации также утверждается необходимость дальнейшего развития эффективных политических партий и содержатся рекомендации по стратегии такого развития.

На основе этих рекомендаций БДИПЧ

осуществляло в течение 2006 года по запросу самих партий комплексную программу (и продолжит эту работу в 2007 году). Программа предусматривает проведение ряда специальных тематических семинаров по: 1) региональной партийной политике; 2) стратегическому планированию; 3) финансированию партийной работы, и в частности, проведение подготовки преподавателей и создание интерактивных инструментов с использованием Интернета (VoteMatch), которые помогли бы избирателям в получении информации о партийных программах; и 4) стимулированию межпартийного диалога на высшем уровне.

Постоянное участие в этой работе с начала 2005 года трех партнеров создало необходимый импульс, в основе которого искреннее стремление к дальнейшему сотрудничеству и развитию диалога между участвующими в программе партиями. Грузинские партии, принимающие участие в этой программе, осознают, что для создания подлинно многопартийной системы необходимо участие всех заинтересованных групп на всех этапах ее развития и становления. Необходимо проведение дискуссий относительно правовой базы, правил и процедур, традиций и практики, а в соответствующих случаях — переговоров с участием всех вовлеченных в процесс партий, а не только части политического спектра. Последовательное применение многопартийного подхода убеждает оппозиционные партии в том, что совместное построение эффективной структуры политических партий находится и в их интересах.

Другие государства-участники также проявили заинтересованность в реализации аналогичных программ с использованием этой методологии.

III. Укрепление местного потенциала для проведения политического анализа

Одним из основных элементов качественного демократического управления является широкое обсуждение правительствен-

ной политики хорошо информированной общественностью. Такие дискуссии могут быть эффективны лишь в том случае, когда их участники (например, журналисты, политики и ученые, а также широкая общественность) располагают необходимой информацией. Такие дискуссии направлены на достижение нескольких целей, имеющих важное значение для правильного функционирования демократического общества: 1) они позволяют осуществлять надзор за действиями правительства и тщательно анализировать вносимые им предложения; 2) исходящие от общественности предложения, вносимые как специалистами, так и неспециалистами, повышают качество политики и процесса ее выработки; и 3) политику, разработанную в результате процесса консультаций, проще реализовать на практике благодаря большему ощущению причастности к ней.

Такие информированные дискуссии по общественно важным вопросам могут быть эффективны только если они получают экспертную оценку; обсуждения ведутся надлежащим образом; и возникающая в результате информация, комментарии и отклики соответствующим образом обрабатываются. Этот комплексный механизм включает много субъектов, таких как правительство, парламент, органы администрации, средства массовой информации, заинтересованные группы, учебные заведения и саму общественность. Определенная роль в облегчении этого процесса и обогащении дискуссии принадлежит и профессиональным аналитическим центрам. Во многих государствах-участниках роль аналитических центров и политологии недостаточна, оставляя правительство в качестве единственного института обсуждения и выработки политики. Политологии же по самой ее сути принадлежит важнейшая функция оценки политической реальности.

Стремясь к укреплению демократического управления путем проведения общественной дискуссии и профессионального анализа, БДИПЧ тесно сотрудничает с Инсти-

тутом общественной политики в Бишкеке, чтобы повысить способность Кыргызстана осуществлять практические политические исследования и анализ.

В числе совместно проведенных с Институтом мероприятий: обмен стажерами с зарубежными аналитическими центрами; разработка и поддержка официального Интернет-сайта Института; и публикация информационного бюллетеня раз в два месяца. Основные исследовательские проекты осуществлялись в рамках программы по оценке состояния государственной службы и отношения к политическим и гражданским институтам в Кыргызстане. БДИПЧ в сотрудничестве с данным Институтом провело ряд практикумов для молодых ученых и аналитиков, а также ряд специальных учебных программ для политических партий и студентов, изучающих журналистику и политологию.

Одним из результатов явилось увеличение числа сотрудничающих с Институтом аналитиков, 10 из которых сейчас регулярно участвуют в выполняемых Институтом работах, чем обеспечивают его способность заниматься широким кругом тем: от реформирования политики в области образования до стратегических вопросов региональной и международной политики. Другой достигнутый в 2006 году результат состоял в публикации по меньшей мере 40 докладов по вопросам внутренней политики, внешней политики и экономики — все эти доклады сейчас представлены на Интернет-сайте Института. Третьим результатом явился рост репутации Института и аналитических центров в целом, поскольку и средства массовой информации, и государственные служащие все чаще обращаются к ним за экспертными комментариями и рекомендациями. В четвертых, осуществление проекта способствовало разворачиванию общественной дискуссии в этот важный для Кыргызстана год.

Гендерное равенство

Деятельность БДИПЧ направлена на повышение понимания государствами-участниками того, что гендерное равенство является неотъемлемой частью функционирующей демократии. Одно из препятствий на пути к гендерному равенству состоит в том, что женские организации и механизмы, обеспечивающие гендерное равенство, зачастую изолированы от основного направления демократического развития. БДИПЧ решает эту проблему путем создания общих платформ для взаимодействия гражданского общества с органами государственной власти и посредством оказания поддержки механизмам включения гендерных аспектов в правительственную политику.

Там, где представительство женщин в правительственных и ответственных за принятие решений структурах недостаточно, женские организации должны создавать сети и объединяться в прочные альянсы, начиная с самых низов и вплоть до центрального уровня, чтобы обеспечить расширение своих прав и возможностей, а также чтобы стать представительным партнером в диалоге и сотрудничестве с органами власти. БДИПЧ оказывает поддержку совместной работе женских сетей на Южном Кавказе, в Центральной Азии, Восточной и Юго-Восточной Европе, что должно способствовать расширению участия женщин в политической жизни и усилению их роли в процессе принятия решений.⁴

Основные вопросы

» **Понимание гендерного равенства.** Во многих обществах преобладают традиционные

⁴ Департамент БДИПЧ по правам человека также ведет работу по многим гендерным вопросам посредством своей программы под названием «Права человека, женщины и безопасность». Дополнительную информацию см. на стр. 71-72.

патриархальные отношения и нормы поведения и отсутствует достаточное понимание того, что они являются дискриминационными. Это негативным образом отражается на положении женщин, на доступных им выборах и возможностях, ограничивая их участие в процессе демократизации и сокращая их вклад в эти процессы. 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 ряде стран возможности гражданского общества принимать участие в управлении ограничены, и отсутствует понимание преимуществ, которые дает такое участие. Требования, выдвигаемые гражданским обществом, и давление с его стороны доказали свою ключевую роль в побуждении органов власти разрабатывать политику, чувствительную к гендерным вопросам. Эффективный диалог полезен для обеих его сторон, открывая для государственных структур возможность узнать нужды и интересы всего общества, и вооружая гражданское общество инструментом воздействия на процесс принятия решений.

» **Участие женщин в демократических процессах.** Во всем регионе ОБСЕ отмечена недостаточная представленность женщин в законодательных органах, политических партиях и во всем процессе принятия решений. Одна из причин этого заключается в недостаточной культуре женского лидерства. Поддержка женщин-лидеров, создание коалиций и развитие сотрудничества между гражданским обществом и структурами власти являются важными средствами повышения влияния женщин на процесс принятия решений.

» **Включение гендерного аспекта в процесс разработки политики.** Национальные институты по обеспечению гендерного равенства, такие как правительственные комитеты и парламентские советы по равенству возможностей, играют важную роль во включении гендерного аспекта во все сферы процесса разработки политики. Они также являются важным инструментом реализации национальных и международных обязательств. Эти же институты могут служить основным местом для проведения консультаций и эффективного включения общественности в процесс выработки политических решений. Во многих государствах-участниках такие органы возникли лишь недавно и не обладают необходимым экспертным опытом для выполнения своих задач.

» **Национальный экспертный потенциал по гендерным вопросам.** Консультации и рекомендации по продвижению гендерного равенства в странах переходного периода обычно предоставляются специалистами и учеными из стран с развитой демократией. Однако рекомендации, предоставляемые специалистами извне, не всегда побуждают к эффективной деятельности на местах, которая могла бы привести к достижению гендерного равенства. Поэтому совершенно необходимо опираться на экспертов, непосредственно знакомых с местной ситуацией, способных предложить пригодные для данного случая решения и пробудить заинтересованность в проведении реформ. Абсолютный приоритет должен быть отдан наращиванию потенциала местных экспертов, привлекаемых в качестве советников при выработке гендерной политики на местном и региональном уровне.

Направления деятельности

БДИПЧ реализует многолетнюю программу, целью которой является повышение участия женщин в демократических процессах. Эта работа сосредоточена на развитии лидерских

качеств среди женщин и расширении их участия в политической жизни на местном и национальном уровнях. Примерами могут служить проведение семинаров для подготовки тренеров по гендерному равенству и правам женщин, семинаров по наращиванию потенциала для женских НПО и партнерских сетей, оказание содействия в наращивании экспертного потенциала среди государственных учреждений для продвижения гендерного равенства, а также проведение учебных программ в государственных структурах и НПО по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин.

Хотя программа и сосредоточена на странах Южного Кавказа и Центральной Азии, она предусматривает также оказание содействия гражданскому обществу и государственным органам в Восточной и Юго-Восточной Европе. В 2006 году БДИПЧ осуществляло деятельность в следующих областях:

- » Укрепление женских организаций и партнерских сетей;
- » Повышение участия женщин в политической жизни и улучшение доступа к процессу принятия решений;
- » Борьба с домашним насилием; и
- » Развитие эффективных национальных институтов для включения вопросов гендерного равенства в основное русло политических решений.

I. Укрепление женских организаций и партнерских сетей

Для реализации реформаторских инициатив, направленных на увеличение представительства женщин в государственных структурах и продвижение равенства прав и возможностей женщин и мужчин, необходимо, чтобы женщины проявляли лидерские качества и принимали активное участие в организациях гражданского общества на всех уровнях: от местного до общенационального. Партнерские сети и коалиции женских организаций необходимы для эффективного отстаивания и лоббирования назревших правовых и политических перемен.



Проводимая БДИПЧ программа гендерного равенства способствует более широкому участию женщин в общественной жизни.

БДИПЧ ведет работу по развитию лидерских качеств среди женщин, содействуя образованию новых и поддержке существующих структур, а также способствуя сетевой работе среди женских организаций. Эта работа предполагает проведение в местных и общенациональных организациях тренингов по политическому анализу, разработке проектов, развитию сотрудничества с государственными структурами в продвижении гендерных аспектов при планировании политики и финансирования, сбору средств и лоббированию политики гендерного равенства. Кроме того, БДИПЧ проводит специальные учебные семинары, на которых прививаются навыки проведения просветительской работы и информационных кампаний о важности гендерного равенства и защиты женщин от домашнего насилия.

Например, в сельских районах Азербайджана, где женщины зачастую неосведомлены о своих правах и слабо представлены в местных органах власти, БДИПЧ поддерживает создание Региональной женской сети, объединяющей более 20 женщин-лидеров

из разных районов, что повысило их осведомленность о правах женщин и позволило женщинам из местных организаций быть услышанными и замеченными. В 2006 году БДИПЧ продолжило проведение учебных семинаров для членов сетей, на которых рассматривались вопросы об участии женщин в политической жизни, эффективного объединения в сети женщин-лидеров из местных организаций и включения гендерных аспектов в основное русло выработки политических решений на местном уровне.

В Кыргызстане работа БДИПЧ по укреплению женских НПО и местных инициативных групп способствовала возникновению команды местных экспертов, обладающих большим опытом включения гендерных аспектов в законодательный и бюджетный процессы. БДИПЧ продолжило передачу экспертного опыта и ресурсов Региональной женской сети путем проведения практикумов и информационных семинаров по финансированию гендерных аспектов и включению их в основное русло кампаний, проводимых средствами массовой информа-

ции, а также просветительских кампаний для широкой общественности.

II. Повышение участия женщин в политической жизни и улучшение доступа к процессу принятия решений

Долгосрочная деятельность БДИПЧ на Южном Кавказе и в Центральной Азии, направленная на расширение участия женщин в политической жизни и улучшение доступа к процессу принятия решений, сосредоточена на развитии женского лидерства и более тесном сотрудничестве женщин-лидеров с политическими партиями. Для расширения возможностей по продвижению женщин в политических партиях и в местных советах проводится ряд инициатив, таких как проведение круглых столов по участию в политической жизни и стратегиям разработки платформ, а также встреч с пред-

ставителями гражданского общества, политических партий и женщинами-руководителями из различных сообществ.

В Армении БДИПЧ оказало экспертную и финансовую поддержку Ассоциации женщин Армении с университетским образованием с целью активизировать участие женщин в политической жизни перед парламентскими выборами в мае 2007 года. Деятельность по этой программе, проводившаяся Ассоциацией совместно с экспертами из Национальной ассамблеи Армении и политических партий, включала информационные семинары и практикумы для женщин-членов политических партий и женщин-лидеров из сельских районов. Была разработана деятельность по улучшению понимания политических и экономических аспектов равенства прав и возможностей для женщин и мужчин, а также методик включения целей гендерного равенства в платформы политических пар-

Конференция по расширению участия женщин в демократических процессах. Тбилиси, Грузия, июнь 2006 года

В Грузии БДИПЧ обеспечивает общее руководство, передает свой опыт и ресурсы Коалиции женских НПО с момента ее образования в 2001 году. Коалиция, состоящая из более 80 НПО, включая региональные и местные организации, утвердила себя в качестве важной неправительственной структуры, содействующей более широкому участию женщин в процессах принятия решений.

В июне Коалиция провела международную конференцию на высоком уровне, чтобы осветить достижения женских организаций Грузии в развитии женского лидерства и содействии расширению участия женщин в процессах принятия решений на всех уровнях.

Конференция уделила основное внимание трем основным направлениям работы Коалиции: (1) создание эффективных национальных механизмов расширения участия женщин в процессах демократизации;

(2) женщины, разрешение конфликтов и безопасность; (3) развитие Коалиции и сети женских НПО.

В конференции приняли участие около 150 женских организаций с Южного Кавказа, включая Коалицию женских НПО Грузии, Региональную сеть женских организаций Азербайджана, Ассоциацию женщин Армении с университетским образованием, представителей Региональной сети женских организаций Кыргызстана; Ассоциацию «Мехр» из Узбекистана, и представительниц Круглого стола женских организаций Эстонии. В числе участников были также представители правительства Грузии, включая спикера Парламента Нино Бурджанадзе, и посол для специальных поручений Действующего председателя ОБСЕ, сенатор Пьер Шевалье.

Участники подчеркнули положительное воздействие продолжающегося сотрудничества сетей жен-

ских организаций с правительственными структурами на местном и национальном уровнях, что способствует совершенствованию политики и принятию во внимание нужд женщин в таких областях, как участие в политической жизни, экономические возможности, здравоохранение и образование. В целях развития диалога участники призвали к большей открытости со стороны правительственных органов, чтобы группы женщин могли внести свой вклад в формирование политики, направленной на предотвращение и борьбу с домашним насилием, привлечение женщин к разрешению конфликтов и деятельность по укреплению мира. В ходе Конференции также были отмечены растущие усилия Коалиции по расширению представительства женщин в городских советах в преддверии сентябрьских муниципальных выборов в Грузии.

тий. Для женщин из разных политических партий были организованы дополнительные учебные семинары по проведению политических кампаний и методам составления программ, а также по существующим международным обязательствам и стандартам в области содействия проведению демократических выборов.

В период подготовки к октябрьским выборам в Грузии БДИПЧ провело ряд учебных семинаров для Коалиции женских НПО с целью выработки стратегии по расширению участия женщин в местных выборах как в качестве кандидатов, так и избирателей. В начале на семинаре рассматривались стратегии, которые можно использовать на уровне сообщества, чтобы увеличить число женщин, избранных в местные советы. После этого БДИПЧ поддержало проведение ряда семинаров по разработке плана действий Коалиции, излагающего конкретные цели и мероприятия во всех сферах деятельности Коалиции (политическое участие, экономические возможности, социальное обеспечение и здравоохранение, образование, миротворчество, окружающая среда) и для всех 11 регионов Грузии. Члены Коалиции обозначили приоритеты деятельности во всех регионах с упором на образовательные программы для женщин в сельской местности (включая женщин из районов этнических меньшинств и женщин из общин внутренне перемещенных лиц) в соответствии с мандатом и организационной структурой органов местного самоуправления, помогая при этом женщинам-кандидатам в проведении эффективной разъяснительной кампании среди избирателей и во включении гендерных вопросов в их предвыборные программы.

Исходя из анализа партийной структуры и внутреннего порядка принятия решений во всех основных политических партиях, проведенного Коалицией в 2006 году в рамках интерактивного проекта⁵ БДИПЧ по оценке политических партий, члены Коалиции про-

вели работу с лидерами политических партий и партийными кандидатами, чтобы обеспечить большее внимание в их избирательных платформах к вопросам гендерного равенства и повысить осведомленность электората по вопросам внутрипартийной демократии и участия женщин в политической жизни. В целом в районные и муниципальные советы было избрано 197 женщин из общего числа 1 734 избранных депутатов (11,36%). Несмотря на опасения женских НПО, что из-за отмены органов местного самоуправления на уровне деревень, участие в которых для женщин было традиционно более доступным, представительство женщин снизится, эти результаты свидетельствуют об относительно положительном развитии. После местных выборов Коалиция провела ряд круглых столов, на которых члены Коалиции и женщины, ставшие депутатами местных советов, договорились о будущих партнерских отношениях.⁶

III. Борьба с домашним насилием

Во многих частях региона ОБСЕ государственная власть не может предотвратить домашнее насилие и привлечь к ответственности виновников, чем нарушается равенство женщин перед законом и усугубляется их низкий социальный статус. Ситуация особенно тревожна в тех странах, где домашнее насилие традиционно рассматривается как частное дело, находящееся вне сферы общественного влияния, и где отсутствуют какие-либо правовые или иные государственные меры преследования виновников и защиты жертв домашнего насилия. В соответствии с Планом действий ОБСЕ по гендерным вопросам, принятым в 2000 году, и его обновленной редакцией 2004 года, призывающими структуры ОБСЕ оказывать содействие государствам-участникам в борьбе с домашним насилием, БДИПЧ активизиро-

⁵ См. «Гражданское общество и демократическое управление», стр. 38-39.

⁶ Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти также вносит свой вклад в расширение участия женщин в выборах, осуществляя проект: «Рома, распорядитесь разумно своим голосом».



МОХТАРИКОВ

Женщины в Оше, Кыргызстан, обсуждают тему домашнего насилия, 23 ноября.

вало свою деятельность, сосредоточившись на повышении информированности об этой проблеме и наращивании возможностей государственных структур и организаций гражданского общества эффективно предотвращать домашнее насилие, привлекать к ответственности виновников и реагировать на нужды жертв.

Одним из первых шагов по предотвращению домашнего насилия должно стать принятие законодательства, объявляющего домашнее насилие преступлением и предусматривающего меры по защите жертв. Необходимо чтобы сотрудники правоохранительных органов и медицинские работники осознали важность этой проблемы и были профессионально подготовлены к ее решению.

Подход БДИПЧ к борьбе с домашним насилием сосредоточен на трех аспектах: довести до сознания сотрудников правоохранительных органов (полицейских, прокуроров, судей) тот факт, что домашнее насилие является преступлением; обучить сотрудников правоохранительных органов и тех, кто оказывает медицинскую помощь, эффективным действиям по предотвращению и борьбе с домашним насилием; и содействовать сотрудничеству правоохранительных органов с НПО в области принципиальных подходов и мер по борьбе с такими преступлениями.

В Азербайджане и Грузии БДИПЧ тесно сотрудничает с полицейскими структурами

и женскими НПО, оказывая им помощь в разработке полноценной правовой базы и необходимого правоохранительного потенциала для предотвращения и борьбы с домашним насилием. Например, в Азербайджане БДИПЧ предоставляет экспертную и финансовую поддержку программе, благодаря которой местная НПО «Симметрия» и группа представителей австрийской полиции провели занятия с более чем 200 полицейскими из разных районов страны о роли полиции и путях предупреждения и преследования по случаям домашнего насилия. Кроме того, БДИПЧ организовало ряд семинаров с участием австрийских экспертов, посвященных разработке учебной программы по борьбе с домашним насилием для Академии полиции в Баку.

Используя австрийскую модель организации эффективной помощи жертвам и средств вмешательства, БДИПЧ провело в Граце, Австрия, учебный семинар для офицеров полиции, медицинских работников и организаций гражданского общества из Грузии и Азербайджана по правовым и организационным аспектам деятельности центров реагирования и методам сотрудничества социальных работников с органами полиции. После этой учебной поездки представители Министерства внутренних дел Азербайджана обязались предпринять необходимые шаги по оказанию соответствующей помощи жертвам домашнего насилия и тесно сотрудничать с организациями гражданского общества, обеспечив им возможность осуществлять функции центров реагирования.

В Грузии ведутся консультации по улучшению сотрудничества между полицией, прокуратурой и организациями, занимающимися оказанием помощи жертвам, а Министерство здравоохранения и социального обеспечения приступило к разработке ряда стандартов, охватывающих все стороны функционирования центров реагирования.

После осуществленного в 2005 году совместно с Сетью по защите от насилия (региональная сеть адвокатов и социальных

работников, ведущих борьбу с домашним насилием) и экспертами полиции Австрии крупномасштабного проекта по обучению глав городских и районных служб полиции, БДИПЧ продолжало консультировать данную Сеть по путям повышения понимания полицейскими проблемы домашнего насилия. В 2006 году примерно 150 полицейских приняли участие в обсуждениях за круглым столом и в учебных семинарах, проводившихся инструкторами Сети при поддержке БДИПЧ. Семинары были посвящены реализации Закона о защите жертв домашнего насилия, принятого парламентом Грузии в мае. Кроме того, БДИПЧ оказывает содействие Сети в управлении кризисным центром и приютом для жертв домашнего насилия. Сюда входит передача международного опыта оказания помощи жертвам и выработки законодательных инициатив по защите и реабилитации жертв.

IV. Развитие эффективных национальных институтов для включения вопросов гендерного равенства в основное русло политических решений

Наличие государственных институтов, специально уполномоченных содействовать утверждению гендерного равенства является основным условием эффективной разработки, реализации и мониторинга осуществления государственной политики в гендерных вопросах. Пекинская платформа действий 1995 года отмечает, что главная задача государственных механизмов состоит в поддержке в общегосударственной политике осуществления гендерного равенства во всех областях. Такие органы, часто имеющие форму государственных комитетов или советов, анализируют проводимую политику и предпринимают действия по проведению разъяснительной работы, установлению контактов, координации и наблюдению за действиями исполнительной ветви власти, и докладывают о своих выводах и результатах законодательным учреждениям. Им также поручено поощрять активное участие

широкого и разнообразного круга институциональных субъектов из государственного, частного и добровольного сектора в утверждении равноправия мужчин и женщин, а также развивать сотрудничество с соответствующими ветвями государственной власти, НПО, академическими и учебными институтами, частным сектором и средствами массовой информации.

Во многих государствах-участниках недавно созданные государственные механизмы продвижения гендерного равенства сталкиваются с серьезными препятствиями при выполнении своих задач. К таким трудностям относятся незначительность места, отводимого им в государственных структурах; недостаточная поддержка со стороны национального политического руководства; зависимость от финансирования со стороны доноров и сопутствующие этому представления о том, что вопросы гендерного равенства привнесены из-за рубежа; нечетко определенные и недостаточные полномочия; а также нехватка квалифицированных сотрудников, опыта и ресурсов.

БДИПЧ предпринимает инициативы по оказанию помощи таким национальным структурам, содействуя приобретению ими знаний и опыта, большей прозрачности и подотчетности их деятельности. В частности, БДИПЧ оказывает помощь в подготовке сотрудников по вопросам прав женщин, проведении политики с учетом гендерных аспектов, финансировании гендерных программ и т.п. Учебные занятия имеют своей целью повышение квалификации и расширение сотрудничества с партнерами из гражданского общества, например, женскими НПО, местными женскими организациями и аналитическими центрами, что способствует более широкому включению общественности в их деятельность.

Кроме того, БДИПЧ предоставляет правительственным структурам консультации по формированию государственной политики и национальных планов действий в области гендерного равенства. Так, например, в 2006

году по просьбе Отдела гендерного равенства Министерства труда и социального обеспечения бывшей Югославской Республики Македония БДИПЧ предоставило экспертное руководство по международным стандартам и положительному опыту разработки национального плана действий по утверждению гендерного равенства. БДИПЧ продолжает передавать экспертный опыт правительственной рабочей группе, которая в настоящее время занимается составлением проекта плана действий. Окончательная редакция плана действий должна быть принята весной 2007 года.

Образование

В 2006 году БДИПЧ продолжало оказывать помощь в проведении учебных занятий по вопросам гендерного равенства в Армении.

В сотрудничестве с Ассоциацией женщин Армении с университетским образованием, БДИПЧ приступило к включению аспектов гендерного равенства в программы начальных и высших учебных заведений, имея в виду преподавание предмета гендерного равенства как составной части знаний о правах и свободах человека, и способствуя таким образом изменению подхода общества к вопросу равенства.

Бюро также передало Ассоциации экспертный опыт и ресурсы для дальнейшего проведения учебных курсов и семинаров по гендерной тематике в основных вузах Еревана и девяти районах страны. Ассоциация также содействует включению гендерной тематики в учебные программы по различным общественным дисциплинам в университетах и средних школах страны.

Приоритеты на будущее

Деятельность в 2007 году будет направлена на развитие сотрудничества гражданского общества с государственными структурами на национальном и местном уровне, чтобы способствовать более широкому участию женщин в процессе принятия решений. БДИПЧ будет оказывать поддержку государствам-участникам в разработке всеобъемлющей политики, обеспечивающей равенство прав и возможностей для женщин и мужчин, и в принятии специальных мер по укреплению государственных механизмов утверждения гендерного равенства.

В числе приоритетных целей:

- ▶ Повышение осведомленности гражданского общества и правительственных структур о равенстве прав и возможностей для женщин и мужчин;
- ▶ Развитие сотрудничества гражданского общества и правительственных структур с целью утверждения гендерного равенства на национальном и местном уровнях;
- ▶ Поддержка государственных мер по включению аспектов гендерного равенства в национальную политику;
- ▶ Повышение знаний и опыта правоохранительных структур (полиции, прокуроров), судебного корпуса и организаций гражданского общества по предотвращению и борьбе с домашним насилием.

Миграция/свобода передвижения

Одним из последствий глобализации явилась все возрастающая мобильность населения, ставшая одной из основных отличительных черт современного общества. Поэтому страны столкнулись с необходимостью разработки и применения эффективной миграционной политики, которая была бы одновременно гуманной и прагматичной.

Поскольку люди в регионе ОБСЕ перемещаются как внутри своих стран, так и между странами, потоки миграции становятся гораздо сложнее, чем были когда-либо в прошлом. Миграция может стать положительным фактором в экономическом и социальном развитии как страны происхождения, так и страны пребывания, а также способствовать большему взаимопониманию между различными культурами и развитию демократических тенденций. Но мигранты могут также стать жертвами негативных стереотипов, нетерпимости, ксенофобии и нарушения прав человека.

Ряд государств-участников ОБСЕ в последние годы дали пристанище большим волнам мигрантов, часто не имея достаточной правовой базы и разработанных мер по их защите. Государства взяли на себя ряд важных обязательств по созданию условий для упрощенного пересечения границ и перемещения внутри своей страны без нарушения прав человека мигрантов. БДИПЧ оказывает содействие государствам в их усилиях по дальнейшему выполнению обязательств ОБСЕ в области миграции, свободы передвижения, обращения с рабочими-мигрантами и гражданами других государств-участников.

Несмотря на усилия БДИПЧ и его национальных и международных партнеров, в регионе ОБСЕ все еще существуют серьезные

преграды защите прав человека мигрантов. Во многих местах по-прежнему действуют ограничения на передвижение граждан в их собственных странах и между странами, а отсутствие информации о миграционном законодательстве и миграционной политике других государств-участников создает значительные трудности как для самих граждан, так и для властей. Кроме того, в регионе ОБСЕ укоренились ошибочные представления о последствиях миграции и отсутствует понимание связанных с ней выгод.

Основные вопросы

▶ **Право на свободу передвижения и свободный выбор места жительства.** После распада Советского Союза и последовавших за этим перемен в политической и экономической ситуации в ряде стран этого региона наблюдается значительный всплеск миграции. Люди перемещаются внутри стран и между странами в поисках работы и лучших условий жизни. Государственные учреждения должны располагать информацией о новом месте жительства мигрантов, чтобы, например, обеспечить соблюдение их прав на социальное обеспечение и медицинское обслуживание, возможность трудоустройства и получения образо-

[Совет министров признает], что все государства должны создать эффективную национальную систему управления миграцией... [и считает], что ОБСЕ... должна внести свой вклад... путем содействия диалогу и сотрудничеству между государствами-участниками, включая страны происхождения, транзита и назначения в регионе ОБСЕ... [и] оказывая помощь государствам-участникам... в разработке эффективной миграционной политики и выполнении соответствующих обязательств ОБСЕ». — Решение Совета министров № 5 по миграции, Любляна, 2005 г.

вания, участие в выборах. Такая информация может стать доступной при модернизации существующих или создании новых систем регистрации населения, не ограничивающих свободу передвижения людей и их право на выбор места жительства и при этом дающих властям возможность следить за передвижениями населения и получать надежную демографическую информацию.

» **Трансграничное сотрудничество по вопросам трудовой миграции и интеграция мигрантов в стране пребывания.** Сотрудничество между странами происхождения и странами пребывания — необходимая предпосылка для создания и внедрения эффективных систем управления миграцией, благодаря которым она станет выгодной как для принимающих обществ, так и для самих мигрантов. Отсутствие диалога и обмена информацией между странами происхождения и странами пребывания может привести к ошибочной оценке миграционных потоков и, следовательно, проведению неадекватной миграционной политики. Многие рабочие-мигранты плохо знакомы со своими правами в стране пребывания и могут стать жертвами эксплуатации и жестокого обращения. Поэтому в государствах-участниках ОБСЕ существует необходимость в механизмах сотрудничества по вопросам трудовой миграции, цель которых заключается в том, чтобы предотвратить дискриминацию, жестокое обращение и другие нарушения прав рабочих-мигрантов.

Направления деятельности

В 2006 году деятельность БДИПЧ была сосредоточена на следующих областях:

- » Внутренняя миграция; и
- » Трансграничная миграция.

I. Внутренняя миграция

Содействие реформированию систем регистрации населения и связанных с этим областей

В ряде стран Восточной Европы и Центральной Азии сохранилась оставшаяся с совет-

ских времен система регистрации населения, известная как «прописка», хотя у нее могут быть сейчас другие названия. Эта система содержит правовые и административные ограничения на свободу передвижения и выбора места жительства, включая предоставление регистрационных штампов во внутренних паспортах граждан с указанием их постоянного места жительства. Более того, любой желающий изменить свое место жительства в пределах данной страны должен получить на это письменное разрешение от органов государственной власти — в противном случае ему может быть отказано в предоставлении государственных услуг, и даже в праве на труд, школьное образование или поступление в высшее учебное заведение. Эта система также налагает ряд ограничений на граждан, желающих покинуть свою страну, а также на приезжающих из-за границы иностранцев. Поскольку такие ограничения нарушают как внутреннее, так и международное законодательство и противостоят основному праву на свободу передвижения и выбора места жительства, закрепленных в обязательствах ОБСЕ, некоторые страны приступили к реформированию системы прописки, заменяя ее альтернативными системами регистрации, не ограничивающими свободу передвижения.

Кроме того, модернизируют свои системы регистрации населения и некоторые страны, в которых системы прописки не было, чтобы получать демографические данные и информацию о передвижении населения, необходимые для предоставления коммунальных услуг и обеспечения прав граждан на социальное обеспечение, медицинское обслуживание, образование и трудоустройство, не ограничивая при этом их право на свободу передвижения и выбора места жительства. Создание современных и политически нейтральных систем регистрации населения может оказать положительное влияние на прозрачность системы выборов, облегчив составление точных списков избирателей.

БДИПЧ оказывает содействие в разра-

ботке концептуальной и правовой базы для проведения реформы систем регистрации населения и передает экспертные знания и опыт по разработке общих принципов, законов и правил. В 2006 году БДИПЧ продолжило свою работу в этой области в Украине и в Албании.

БДИПЧ подготовило практические комментарии к Закону о свободе передвижения и свободе выбора места жительства на территории Украины. Эти комментарии будут опубликованы и разосланы должностным лицам, экспертам и НПО, занимающимся внедрением данного закона.

В Албании БДИПЧ в сотрудничестве с Присутствием ОБСЕ в Албании оказывает помощь албанскому правительству в модернизации системы регистрации населения и системы адресов. БДИПЧ и Министерство внутренних дел Албании подписали меморандум о взаимопонимании относительно помощи, передачи знаний и опыта при составлении проекта плана действий по проведению этих реформ.

Хотя многие из недавно ставших независимыми стран в регионе ОБСЕ уже приняли национальное законодательство о гражданстве и связанных с ним процедурах, для многих правительств проблемы гражданства все еще являются предметом озабоченности. Например, тысячи человек живут, не имея надлежащих удостоверений личности и проездных документов, поскольку вопрос об их гражданстве в некоторых странах остается невыясненным.

В 2006 году БДИПЧ приступило к оказанию помощи в разработке нового законодательства о гражданстве в Кыргызстане. Бюро предоставило финансовую поддержку местной партнерской организации, сформировавшей рабочую группу по разработке законодательства. Некоторые участники этой группы, состоявшей из членов парламента, а также юристов из государственных учреждений, парламента и Национального университета, посетили с учебным визитом Украину, чтобы ознакомиться с недавним опы-

том этой страны в разработке аналогичного законодательства. Кроме того, с двумя юристами из Кыргызстана был заключен договор о предоставлении юридических консультаций находящимся в Кыргызстане лицам, нуждающимся в помощи по вопросам гражданства и получения документов, удостоверяющих их личность.

II. Трансграничная миграция

Содействие межгосударственному сотрудничеству по вопросам трудовой миграции и интеграции мигрантов в стране пребывания

Некоторые страны в регионе ОБСЕ вследствие изменений в демографической, экономической и социальной структуре испытывают потребность в иностранных рабочих и специалистах, тогда как в других странах имеет место экономический спад при очень высокой безработице. В результате этого миграция в регионе ОБСЕ приобретает характер значительного социально-экономического явления, но чтобы извлечь из него пользу как направляющим, так и принимающим странам необходимо приложить немалые усилия.

В последние годы Российская Федерация и Казахстан стали на постсоветском пространстве основными принимающими странами рабочих-мигрантов, главным образом граждан из соседних стран, включая все растущее число выходцев из Центральной Азии. Большинство этих лиц являются незаконными мигрантами и из-за действующих пра-

«Участники подчеркнули глобальный характер международной миграции. Они подтвердили, что международная миграция стала быстро растущим явлением как по масштабам, так и по сложности, и затрагивает почти все страны мира. Они согласились в том, что международная миграция при условии проведения правильной политики может сыграть положительную роль в развитии стран происхождения и принимающих стран».

— Заключительное слово Председателя собрания, подытоживающее Диалог ООН на высоком уровне по международной миграции и развитию, 13 октября 2006 г.

вил они не могут получить регистрацию и право на законное трудоустройство. Улучшение систем управления миграцией и эффективное сотрудничество между странами принесло бы пользу как рабочим-мигрантам, так и принимающим странам, где мигранты могли бы восполнить нехватку рабочей силы и уравновесить сокращение работоспособного населения. Замена потоков неурегулированной миграции законной миграцией представляет интерес для всех правительств, потому что неурегулированная миграция подрывает правопорядок и доверие к предусмотренной законом политике допуска мигрантов, не приносит налоговых поступлений, зачастую служит почвой для коррупции и организованной преступности, а также ведет к массовым нарушениям прав мигрантов.

БДИПЧ и Международная организация по вопросам миграции (МОМ) продолжили в 2006 году информировать миграционные службы Российской Федерации о возможностях разработки государственной программы упорядочения миграции, что способствовало бы проведению эффективной и обоснованной кампании по ее урегулированию. Результаты опроса, проведенного в 2006 году МОМ, БДИПЧ и российскими государственными службами, по определению отношения к возможной кампании по урегулированию миграции среди самих мигрантов, работодателей и должностных лиц из регионов страны были представлены на проведенном в Москве международном семинаре с участием экспертов из Канады, Италии, Испании и Соединенных Штатов, которые в прошлом проводили аналогичные кампании по упорядочению миграции. До начала семинара БДИПЧ совместно с МОМ и Международной организацией труда опубликовали сборник материалов с примерами успешного опыта проведения программ по упорядочению миграции в регионе ОБСЕ.

БДИПЧ в сотрудничестве с учебными заведениями Министерства внутренних дел Российской Федерации продолжило разра-

ботку рекомендаций для региональных органов власти по улучшению приема и трудоустройства мигрантов; эти изменения должны быть произведены на основе опросов мигрантов, работодателей, сотрудников правоохранительных органов и должностных лиц в регионах, а также на основе анализа регионального законодательства в экспериментальных регионах: Москве и Волгограде.

За последние несколько лет Казахстан стал важной принимающей страной региона, в первую очередь для мигрантов из других стран Центральной Азии. Несмотря на чрезвычайно динамичный приток трудовых мигрантов в Казахстан, никакие серьезные попытки исследовать его масштабы и характеристики не предпринимались. БДИПЧ совместно с правительством и международными партнерами начало исследовательский проект с целью заполнить этот информационный пробел, что необходимо для лучшего понимания процессов трудовой миграции в Казахстан и разработки рекомендаций по миграционной политике с целью превращения миграции в фактор экономического роста, развития человеческого потенциала и социально-политической стабильности в странах региона.

БДИПЧ совместно с МОМ продолжило оказывать поддержку Механизму совместного использования данных (МСИД) — системе сбора, применения и обмена данными по миграции среди стран Восточной Европы и Центральной Азии. В августе в Вене состоялась ежегодная встреча по МСИД, в которой приняли участие представители из Азербайджана, Грузии, Казахстана, Молдовы, Российской Федерации, Таджикистана и Украины. Обмен относящейся к миграции информацией в Восточной Европе и Центральной Азии зачастую носит эпизодический характер, что подчеркивает необходимость создания функционального и удобного в использовании механизма обмена данными, который будет способствовать принятию обоснованных решений в области миграции. Реализация МСИД — это первый шаг к формализа-

ции регионального обмена информацией по относящимся к миграции вопросам.

Приоритеты на будущее

БДИПЧ продолжит оказывать содействие межгосударственному диалогу и обмену успешным опытом по вопросам трудовой миграции и прав человека мигрантов между странами происхождения, транзита и назначения в регионе ОБСЕ. Государствам, стремящимся реформировать свои системы управления миграцией, будет предоставлена информационная и аналитическая поддержка, чтобы увеличить выгоды от миграции для этих стран и защитить в них права мигрантов. БДИПЧ будет и далее обращаться к государствам с призывом обмениваться относящимися к миграции данными на региональном уровне и совершенствовать процедуры сбора и анализа информации на национальном уровне. БДИПЧ будет также содействовать органам власти в разработке эффективных процедур управления миграционными процессами, передавая им соответствующие экспертные знания и опыт, организуя семинары и учебные курсы.

БДИПЧ продолжит оказание помощи государствам-участникам ОБСЕ в разработке политики, соответствующей международным обязательствам по свободе передвижения и свободному выбору места жительства. В частности, БДИПЧ усилит содействие в разработке и внедрении новых систем регистрации населения и централизованных регистров населения. БДИПЧ предоставит экспертные знания и опыт и окажет помощь странам бывшего Советского Союза и Юго-Восточной Европы, а также будет содействовать обмену среди стран региона успешным опытом реформирования систем регистрации населения путем организации встреч экспертов, учебных визитов и семинаров.

Содействие законотворческой деятельности

Все государства ОБСЕ сталкиваются с одной и той же законотворческой проблемой: принимаемые ими законы должны соответствовать цели, для которой они задуманы. Кроме того, они должны соответствовать международным стандартам, а это значит, что сам процесс их разработки должен быть таким, чтобы эти законы можно было эффективно реализовать для достижения поставленных целей. Поэтому необходимо, чтобы законы были подготовлены, изложены в виде законопроекта, приняты и опубликованы в ходе четко определенных этапов и в установленные сроки. Лишь такой надлежащим образом организованный процесс обеспечит возможность тщательного обсуждения законопроектов на каждом этапе, а также проведение проверок, необходимых для гарантии их эффективности. В конечном счете, подлинной проверкой эффективности закона является его практическая реализация: как его воспримут правоприменительные органы, как он будет истолкован судами, будет ли он соблюдаться и уважаться группами населения, которым он адресован.

Оказывая поддержку государствам-участникам ОБСЕ в разработке качественного законодательства, БДИПЧ прежде всего стремится помочь законодателям в составлении законопроектов, которые соответствовали бы международным стандартам по данному вопросу во всех областях человеческого измерения. На этапе составления законопроекта эксперты БДИПЧ предоставляют консультации относительно того, каким образом должны быть отражены в законе международные стандарты с учетом опыта и практики других стран, решавших подобные задачи.

Написание качественного закона, однако, лишь половина дела. Опыт показывает, что наиболее эффективные и действенные законы возникают в результате законодательного процесса, состоящего из нескольких этапов: анализа политики, оценки законопроекта перед его принятием, сбора мнений тех, кто будет затронут этим законом, и наблюдения за его реализацией.

Тщательное рассмотрение отдельных законов нередко обнаруживает глубоко укоренившиеся пороки законотворческой системы данной страны. Одни и те же недостатки возникают вновь и вновь, указывая на то, что устранять их нужно не по отдельности в каждом законе, а обратившись к вызывающим их причинам. Поэтому представляя государствам рекомендации по содержанию законопроектов, Бюро также оказывает им помощь в организации эффективного, открытого и прозрачного законотворческого процесса.

Основные вопросы

Недостаточное понимание международных стандартов. Правительства и законодатели в регионе ОБСЕ не всегда полностью осознают то значение, которое имеют для национальной правовой системы международные договоры, конвенции и другие ратифицированные ими инструменты. Опыт показывает, что международные нормы в области прав человека не всегда правильно истолковываются или находят недостаточное отражение во внутреннем законодательстве. Это, в частности, относится к узко определяемым ограничительным оговоркам в договорах о правах человека.

» **Недостаток ресурсов и знаний технического характера.** У законодателей иногда не хватает ресурсов и знаний технического характера для составления законопроектов, в частности, в тех областях, где отсутствуют прецеденты внутри страны. При ограниченном доступе к практике и законодательным решениям других стран, законодатели полагаются на знакомые им концепции и модели, вместо того, чтобы приспособиться к новым веяниям, даже когда имеющиеся модели не могут дать решения возникшей проблемы.

» **Неэффективный и непрозрачный законотворческий процесс.** Во многих странах нет достаточного понимания необходимости управлять законотворческим процессом как единым целым, а не опираться лишь на отдельные правила и недостаточно координируемые процедуры. Нередко законы принимаются без участия тех, кто, в конечном счете, станет объектом их действия. Или же закон принимают поспешно, без проведения предварительной оценки на стадии его разработки. Почти всегда в таких случаях закон оказывается неэффективным, не отвечает той цели, для которой он был составлен и требует частых пересмотров, которые могут подорвать доверие к нему со стороны общества.

Направления деятельности

В 2006 году деятельность БДИПЧ была сосредоточена на следующих направлениях:

- » Укрепление потенциала для проведения законодательных реформ;
- » Повышение эффективности и прозрачности законодательства;
- » Совершенствование Интернет-сайта www.legislationline.org.

I. Укрепление потенциала для проведения законодательных реформ

Проведение законодательных реформ — это один из ключевых вопросов на внутренней повестке дня стран всего региона ОБСЕ. Независимо от того, является ли побуди-

тельным мотивом необходимость привести законодательство в соответствие с международными стандартами, или ответом на возникшие внутренние и международные задачи и вызовы, производится постоянная оценка, анализ и пересмотр действующих законов, а также разрабатываются и принимаются новые. Во многих случаях, однако, структуры и процедуры, необходимые для выработки эффективного законодательства, не развиваются соответствующим образом. В одном случае для составления законопроекта может не хватать технической компетентности по данному вопросу, а в другом гражданское общество может оказаться не вовлеченным в процесс обсуждения.

БДИПЧ по запросу государств-участников оказывает им помощь в преодолении такого отставания. Эта помощь заключается, в первую очередь, в проведении юридической экспертизы, которая должна установить, отвечает ли закон соответствующим нормам, а также во внесении рекомендаций по совершенствованию законопроекта и передаче успешного опыта, который может побудить составителей закона исследовать ранее не рассматривавшиеся возможности. Что касается имеющегося положительного опыта, то он представлен на созданной БДИПЧ базе данных по законодательству (www.legislationline.org), которая широко используется всеми теми, кто связан с проведением законодательных реформ.

БДИПЧ оказывает непосредственную помощь законодателям *в ходе законотворческого процесса*. Эксперты БДИПЧ тесно сотрудничают с местными вовлеченными в этот процесс структурами и вносят конс-

Дэвид Гольдбергер (на переднем плане) и Александр Вашкевич — члены экспертного совета БДИПЧ по свободе собраний в ходе круглого стола, посвященного законодательству, влияющему на свободу собраний. Белград, 28 июня.



труктивные рекомендации, составленные с учетом особенностей законодательной системы данной страны.

Помощь, однако, не заканчивается на этапе составления законопроекта. Большое внимание уделяется разъяснению внесенных рекомендаций законодателям и другим заинтересованным участникам, чтобы в случае необходимости оказать им помощь во включении этих рекомендаций в рассматриваемый законопроект. Такая последующая работа может принимать форму консультаций с органами власти и проведения круглых столов по законопроектам. В июне, например, ООН, ОБСЕ и Министерство юстиции Таджикистана провели в Душанбе круглый стол, в ходе которого БДИПЧ была предоставлена возможность изложить свою точку зрения по законопроекту об организациях гражданского общества.

БДИПЧ высказало мнение о том, что в законопроекте нет достаточной определенности в отношении предложенной типологии некоммерческих организаций, а также по вопросу о защите права на неформальные объединения. Кроме того, он не содержит необходимых гарантий, таких как требования о том, что только судебное решение может служить основанием для запрета тем или иным лицам создавать НПО или становиться его членами по причине их связи с террористической группой.

Обсуждение за круглым столом оказалось полезным, поскольку дало толчок внутреннему процессу, который в результате привел к тому, что сообщество НПО обратилось к президенту Таджикистана с призывом наложить вето на этот закон.

Аналогично в ноябре БДИПЧ провело консультации с правительственными экспертами Украины по включению рекомендаций БДИПЧ в законопроект об общественных собраниях — область, ранее не охваченную законами в этой стране. Такие обсуждения, на которых присутствовали также представители организаций гражданского общества, оказались продуктивными, поскольку все рекомендации были рассмотрены с точки зрения их применимости в местном контексте, а найденные в результате решения отвечали особенностям политической ситуации и правовой среды Украины.

В то время как БДИПЧ использует такой подход во всех государствах-участниках ОБСЕ, он нашел наибольшее употребление в рамках программы, осуществляемой совместно с Европейской комиссией в Центральной Азии, где работа законодателей зачастую осложнена недостаточностью правовых ресурсов. Основные задачи программы состоят в тщательном наблюдении за ходом законотворческого процесса в регионе, улучшении доступа к правовой информации, обеспечении выполнения рекомен-

Члены экспертного совета БДИПЧ по свободе собраний обсуждают в ходе круглого стола проект руководящих принципов по разработке законодательства, Алматы, 11 сентября.



даций БДИПЧ и содействии местным сетям экспертов по правовым вопросам. Для расширения потенциала БДИПЧ в этих областях и мобилизации знаний и опыта, необходимых для достижения поставленных целей, был назначен Координатор по содействию законотворческой деятельности в Центральной Азии.

Обращаясь к вопросам, представляющим интерес для законодателей в ряде государств-участников ОБСЕ, БДИПЧ может рассматривать различные варианты предоставления экспертной помощи при разработке отдельных законов. Одна из возможностей заключается в разработке руководящих принципов, предназначенных для составителей законопроектов и содержащих сведения об изменениях и требованиях международного законодательства по рассматриваемой теме. Такие руководящие принципы могут включать примеры национального законодательства, иллюстрирующие различные средства,

с помощью которых можно соблюсти требования международного права.

БДИПЧ в 2004 году приступило к составлению руководящих принципов по свободе собраний, отвечая на возросший интерес к этому вопросу в ряде государств-участников, которые стали разрабатывать такое законодательство или вносить в него поправки. БДИПЧ доработало руководящие принципы при согласовании с Венецианской комиссией Совета Европы с учетом изменений, вносимых в законодательство во всем регионе ОБСЕ. В 2006 году состоялись обширные обсуждения руководящих принципов составителями законопроектов, политиками, юристами, сотрудниками полиции, представителями органов местной власти, активистами профсоюзов и НПО из разных регионов ОБСЕ. Были проведены четыре круглых стола: в Тбилиси, Белграде, Алматы и Варшаве, где было обращено внимание на успешный опыт, а также на вызовы и проблемы,

Наглядный пример: Закон Украины о предотвращении домашнего насилия

Разработка законодательства Украины о домашнем насилии может служить хорошим примером того, как на практике БДИПЧ осуществляет поддержку законотворческой деятельности.

Правовой контекст

Предотвращение домашнего насилия считается одной из важнейших гарантий гендерного равенства и возможности для женщин в государствах-участниках ОБСЕ пользоваться правами человека и основными свободами в полном объеме. Уважение к правам человека и их защита являются, в свою очередь, важнейшими условиями безопасности в государствах-участниках.

Поэтому к предотвращению домашнего насилия должен применяться комплексный подход, включающий профилактические меры, такие как повышение осведомленности и создание внутреннего потенциала для принятия мер в таких случаях. Он также должен предусматривать меры по защите жертв подобного насилия, открывать им доступ к правосудию и возможность получения компенсаций за причиненный вред. Он также предполагает эффективное преследование и

наказание виновников в целях защиты жертв от дальнейшего нарушения их прав.

Составители закона должны принять во внимание ряд связанных с домашним насилием аспектов, а также необходимость участия различных государственных и негосударственных структур в предотвращении насилия, защите жертв и преследовании виновников. Основой государственного механизма предотвращения домашнего насилия должен стать соответствующий закон, и поэтому очень важно вовлечь в процесс разработки законопроекта все соответствующие структуры, что станет гарантией его эффективного внедрения.

Оценка

В октябре БДИПЧ провело анализ Закона Украины о предотвращении домашнего насилия. В подготовке своей оценки БДИПЧ использовало информацию о функционировании действовавшего тогда закона и имевшихся в нем пробелах, поступившую как от органов власти, так и от гражданского общества.

Консультации экспертов

После подготовки экспертной оценки и представления рекомендаций БДИПЧ получило

приглашение провести обсуждение рекомендаций и поправок с представителями власти и неправительственными организациями Украины. Состоявшиеся в ноябре обсуждения имели форму круглых столов, организованных Министерством здравоохранения, молодежи и спорта при поддержке Бюро координатора проектов ОБСЕ в Украине. Это дало БДИПЧ еще одну возможность представить свои рекомендации и обсудить их с представителями власти и НПО.

В завершении круглого стола украинские представители власти составили список рекомендаций, которые должны быть рассмотрены при внесении в закон поправок, в число которых вошли и рекомендации БДИПЧ. В частности, БДИПЧ хотело обеспечить надлежащее функционирование национального механизма, который гарантировал бы не только реализацию закона, но и его регулярную ревизию межведомственным национальным органом.

БДИПЧ продолжит следить за законодательным процессом вплоть до принятия закона с поправками.

возникающие при законодательном урегулировании вопроса о проведении общественных собраний. Работа над проектом руководящих принципов была после этого завершена при поддержке комиссии из девяти экспертов БДИПЧ, представлявших разные правовые системы. Эти руководящие принципы, публикация которых на английском и русском языках намечена на 2007 год, станут справочным пособием при составлении, редактировании и наблюдении за внедрением законодательства о свободе собраний.

II. Повышение эффективности и прозрачности законодательства

Удачный законодательный акт, как правило, проходит через несколько этапов: от первоначального замысла до его принятия. В общих чертах, работа начинается с анализа предлагаемой политики в сочетании с одновременно проводимой либо последующей оценкой потенциальных последствий (в том числе и финансовых) введения этого закона. Составляются программы действий и графики по разработке законодательства, предусматривающие достаточное время для отдельных этапов. Законопроекты создаются в соответствии с предварительным планом работ и в соответствии со стандартизированной процедурой. Тем, кто будет затронут этим законодательством — заинтересованным группам, НПО, отдельным гражданам — предоставляется возможность выразить свое мнение относительно законопроекта. Наконец, осуществляется наблюдение за действием и эффективностью закона, а также предпринимается его регулярная оценка.

Анализируя отдельные законодательные акты БДИПЧ пришло к заключению, что многие, если не все из перечисленных этапов отсутствовали, осуществлялись ненадлежащим образом либо не проводились вовсе в странах переходного периода либо тех, где идет процесс кардинальных правовых реформ, что сделало законотворческий процесс неэффективным или недостаточно прозрачным.

В связи с этим БДИПЧ разработало пробную методику, направленную на повышение эффективности, открытости и прозрачности законотворческого процесса. Основа данной методики состоит в том, что программе технической помощи должна предшествовать экспертная оценка законотворческого процесса. Этап оценки должен гарантировать, что любая предоставляемая помощь исходит из фактических потребностей и может служить основой для эффективной координации действий международного сообщества. Эта методика была доработана в 2006 году на основе результатов первой экспертной оценки, проведенной в 2005 году в Грузии.

В 2006 году БДИПЧ завершило проведение экспертной оценки в Грузии, и в настоящее время поддерживает связь с Министерством юстиции Грузии, чтобы определить пути выполнения содержащихся в отчете рекомендаций. После первого визита в Украину, состоявшегося в 2005 году, дальнейшие шаги были отложены до принятия нового законодательства согласно парламентской процедуры, с одной стороны, и установления иерархии правовых норм — с другой. (Относительно последней была запрошена помощь БДИПЧ.) В случае Молдовы первый визит состоялся в мае, и оценка должна быть начата в 2007 году после принятия новых поправок к парламентской процедуре. После состоявшегося в феврале первого визита в Кыргызстан, который выявил серьезные недостатки в парламентской процедуре, БДИПЧ провело комплексный анализ некоторых законодательных актов, регламентирующих законотворческий процесс. Первый визит в бывшую Югославскую Республику Македония запланирован на 2007 год.

III. Совершенствование Интернет-сайта www.legislationline.org

Legislationline (www.legislationline.org) — это бесплатная база данных в Интернете, которая была создана в 2002 году, чтобы помочь государствам-участникам ОБСЕ привести

свое законодательство в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Эта база данных была задумана не просто как архив национального и международного законодательства, а как инструмент работы над законопроектами. Ее назначение состоит в том, чтобы оказать практическую помощь составителям законопроектов. Обратившись к *Legislationline* они смогут найти примеры и варианты законодательства других стран, которые помогут им сделать собственный выбор. Управление этой базой данных не только помогает составителям законов, но, кроме того, позволяет экспертам БДИПЧ следить за ходом законотворческого процесса и выявлять примеры положительного опыта.

Это самая полная база данных по законодательству, охватывающая более десятка тем по человеческому измерению, в том числе относящихся к торговле людьми, выборам и вопросам гражданства, которой могут воспользоваться самые различные лица (в первую очередь, разработчики законодательства, юристы, должностные лица, члены парламента и специалисты по правовым вопросам из международных организаций).

В 2006 году Интернет-сайт был существенно переработан, в частности, был изменен его дизайн и добавлены новые элементы, например, система поиска, данные обо всех произведенных БДИПЧ правовых оценках и несколько новых тем. Кроме того, весь Интернет-сайт был переведен на русский язык.

Приоритеты на будущее

В 2007 году БДИПЧ продолжит оказывать содействие в повышении эффективности законотворческой деятельности. Это длительный процесс, который сможет принести плоды, лишь если он будет подкреплен твердыми политическими обязательствами. 2007 год будет решающим для Грузии, поскольку ее правительство проявляет боль-

Методика экспертной оценки

Любая экспертная оценка должна обладать тремя характеристиками. Во-первых, она должна быть комплексной, охватывающей весь подготовительный процесс, составление законопроекта, его обсуждение, принятие закона, его публикацию, распространение и оценку. Во-вторых, она должна содержать описание системы как с теоретической, так и с практической стороны. Наконец, оценка должна быть объективной и достаточно подробной, чтобы ей можно было воспользоваться для составления надежных рекомендаций.

Экспертная оценка включает в себя три этапа. Первоначальное посещение страны имеет своей целью выяснить степень заинтересованности и поддержки со стороны соответствующих органов власти и собрать предварительную информацию о правовой системе, после чего подготавливается предварительный отчет, содержащий описание основных особенностей правовой системы. В ходе второго посещения на основе предварительно разосланных анкет проводятся собеседования с высокопоставленными правительственными чиновниками, парламентариями, государственными служащими, юристами и представителями неправительственных организаций. Третий и заключительный этап включает в себя подготовку отчета, содержащего обзор существующих процедур и практики, их оценку и рекомендации по устранению выявленных недостатков.

Проведение такой экспертной оценки должно играть роль катализатора реформ. Сможет ли оно сыграть эту роль зависит, разумеется, от лиц, принимающих решения в данной стране. Если проведение реформы получает поддержку, БДИПЧ настаивает на том, чтобы процесс осуществлялся собственными силами страны, носил комплексный характер и был надлежащим образом интегрирован.

шой интерес к выполнению рекомендаций, содержащихся в отчете БДИПЧ по экспертной оценке.

Если будут соблюдены определенные предварительные условия, то можно ожидать, что первый этап экспертной оценки законотворческого процесса по новой методике будет проведен в бывшей Югославской Республике Македония, и в настоящее время ведется процесс планирования последующих этапов в Казахстане, Кыргызстане, Молдове и Украине.

Интернет-сайт *Legislationline* будет поддерживаться на английском и русском языках. Особое внимание в 2007 году будет уделено сбору и размещению информации о внутреннем законодательстве и международных правовых нормах на русском языке. БДИПЧ уже приступило к обновлению многих из находящихся на Интернет-сайте тем, и в 2007 году эта работа будет продолжена. Еще одним приоритетным направлением будет привлечение экспертного потенциала для работы с имеющимися на Интернет-сайте темами и разработка новых разделов этого ресурса, посвященных законотворческой деятельности.

В течение последних двух лет БДИПЧ производило анализ собственных обзоров по законодательству, стремясь усовершенствовать методику и разработать общие подходы, которые повысили бы эффективность работы Бюро по оказанию содействия законотворческому процессу. Эта деятельность будет продолжена в 2007 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

Чтобы помочь государствам-участникам в выполнении их обязательств по защите и утверждению прав человека и основных свобод, БДИПЧ осуществляет мониторинг и производит экспертную оценку реализации и соблюдения обязательств по правам человека, дает экспертные рекомендации и оказывает помощь, включая обучение и содействие в наращивании потенциала.

Программы БДИПЧ в области прав человека включают три общие для них вида деятельности:

- ▶ Сбор информации, мониторинг и составление отчетов о выполнении обязательств;
- ▶ Оказание содействия в выполнении обязательств;
- ▶ Рассмотрение вопросов, связанных с правами человека, в регионе ОБСЕ.

Основные вопросы

Государства-участники взяли на себя обширные и подробные обязательства в области прав человека и верховенства закона. Эффективное выполнение этих обязательств остается трудной задачей во многих сферах деятельности и во всех странах. Поэтому был разработан ряд специальных инструментов, используемых ОБСЕ для мониторинга выполнения обязательств и оказания содействия этому процессу, к чему относится и деятельность таких институтов, как БДИПЧ. В сотрудничестве с многочисленными партнерами, правительствами, гражданским обществом и международными организациями БДИПЧ разработало ряд инструментов, что позволит ему реализовать свой мандат и выполнить подробные задачи, поставленные перед ним государствами-

участниками. Особый интерес представляют следующие области:

▶ **Угрозы основным свободам.** В некоторых странах борьба с терроризмом и экстремизмом используется как предлог для расширения полномочий органов власти и ограничения прав человека. Неправительственные организации, включая правозащитников, сталкиваются с серьезными препятствиями при осуществлении своей деятельности, включая ограничения на свободу их собраний и объединений.

▶ **Защита прав человека в условиях борьбы с терроризмом.** Международные усилия по борьбе с терроризмом ставят в ряде случаев под угрозу основные права человека, а проведение некоторых контртеррористических операций приводит к очевидным нарушениям прав человека и обязательств ОБСЕ. Например, отдельные лица и группы правозащитников выражали обеспокоенность недостаточной защитой прав подозреваемых в терроризме при перемещении их из одного государства в другое. Практика неправомерной выдачи таких лиц, использование секретных центров задержания и содержание подозреваемых под арестом в течение неопределенного периода времени без предъявления им обвинения является очевидным нарушением прав человека.

▶ **Смертная казнь.** Государства-участники обязались продолжить рассмотрение вопроса о смертной казни и обмениваться информацией, касающейся ее отмены. Некоторые государства-участники, в которых сохранена смертная казнь, продолжают относить информацию о ней к разряду государственной тайны, а публичное обсуждение темы смертной казни нередко ограничено. Обязательства ОБСЕ и международные стандарты в области прав человека накладывают ряд ограничений на применение смертной казни,

как, например, требование о том, чтобы суды по обвинениям, предусматривающим смертный приговор, отвечали национальным и международным стандартам справедливого судебного разбирательства. Обеспокоенность вызывают смертные приговоры, вынесенные в результате судебных процессов, не соответствующих стандартам справедливого судебного разбирательства.

» **Торговля людьми.** В то время как усилия, направленные на противодействие торговле людьми в целях сексуальной эксплуатации усилились, наблюдается рост торговли людьми с целью эксплуатации их труда. Некоторые государства реагируют на изменение ситуации слишком медленно, что усугубляет положение жертв, которые лишены доступа к правосудию и защите.

» **Права человека и вооруженные силы.** Личный состав вооруженных сил, как кадровый, так и призывной, должен обладать теми же правами и свободами, что и все другие лица, при определенных ограничениях, налагаемых особенностями военной службы. Однако в разных частях региона ОБСЕ возможности использования ими своих прав и свобод значительно варьируются. Это может быть связано с ограничениями в использовании отдельных прав, либо вызвано недоработками законодательства и регулирования, а также отсутствием надлежащих механизмов контроля над защитой и реализацией этих прав.

» **Права человека, женщины и безопасность.** В основу деятельности БДИПЧ в области женщин и безопасности положена Резолюция Совета Безопасности ООН за номером 1325. В этой резолюции 2000-го года выражена озабоченность, что женщины и дети составляют подавляющее большинство среди тех, на ком негативно сказываются вооруженные конфликты. Помимо этого в Резолюции подтверждена важная роль женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов и в деле построения мира, а также подчеркнута необходимость усиления их роли в процессе принятия решений, касающихся предотвращения и урегулирования конфликтов.

Направления деятельности

В 2006 году БДИПЧ осуществляло деятельность по следующим программам:

- » Соблюдение прав человека в условиях борьбы с терроризмом;
- » Подготовка и обучение в области прав человека;
- » Права человека и вооруженные силы;
- » Мониторинг выполнения обязательств в области человеческого измерения;
- » Борьба с торговлей людьми;
- » Права человека, женщины и безопасность.

I. Соблюдение прав человека в условиях борьбы с терроризмом

Неспособность государства обеспечить соблюдение прав человека и верховенство закона в условиях борьбы с терроризмом усиливает в некоторых слоях общества ощущение несправедливости и преследования, и таким образом усугубляет ситуацию, делая ее благоприятной для вербовки в ряды террористов и способствующей насильственному экстремизму. Преследование подозреваемых в террористической деятельности, при котором игнорируются права человека, может привести к судебной ошибке или отказу в правосудии, в результате чего не только виновные в террористическом акте могут остаться безнаказанными, но также будет подорвано доверие населения к способности государства защитить его. Заявления о серьезных нарушениях прав человека со стороны государства, которые проявляются в виде пыток или неправомерного применения силы с летальным исходом, могут спровоцировать экстремистские настроения. При этом действия государства, направленные на подавление политических и религиозных групп, препятствуют демократической дискуссии по этим вопросам и могут подтолкнуть к более радикальным формам проявления несогласия.

БДИПЧ оказывает содействие государствам-участникам в разрешении вопросов, связанных с угрозой терроризма, используя

при этом методы, которые не ведут к нарушению прав человека. Например, БДИПЧ осуществляет учебную программу для высокопоставленных государственных чиновников, в которой принимают участие лица, занимающиеся разработкой политики из разных министерств. Программа направлена на то, чтобы повысить их осведомленность о соответствующих международных стандартах и помочь им в применении данных стандартов в ежедневной работе. Данная учебная программа была подготовлена для того, чтобы позволить лицам, вовлеченным в разработку политики, обсудить и составить стратегии по предотвращению и борьбе с терроризмом, учитывающие различные аспекты этой деятельности. В 2006 году национальные учебные курсы были проведены в Белграде и Астане. Их проведение также запланировано на 2007 год. В настоящее время БДИПЧ завершает работу над пособием по соблюдению прав человека в условиях борьбы с терроризмом, которым смогут воспользоваться лица, определяющие политику. Оно содержит углубленный анализ ситуаций, в которых права человека при проведении контртеррористических операций могут оказаться под угрозой, а также приводит соответствующие стандарты, действующие в регионе ОБСЕ.

Недавний опыт показал, что при международном сотрудничестве в борьбе с терроризмом правами человека и основными свободами иногда пренебрегают. Известны многочисленные примеры пробелов при защите прав человека в трансграничных контртеррористических операциях. К ним можно отнести длительное задержание без предъявления обвинения или перевод заключенных в другое место и сокрытие информации о том, где он находится. Многие из этих проблем затрагивают сложные вопросы международного и сравнительного права и выдвигают на передний план взаимосвязь международного уголовного права, законов о правах человека, беженцах, гуманитарного права, а также пересечение международной и регио-

нальной правовой базы в регионе ОБСЕ.

Одно из мероприятий, проводившихся БДИПЧ в 2006 году, имело своей целью создание форума для обсуждения этих вопросов и обмена опытом между практическими работниками, учеными и НПО, занимающимися этой тематикой, с целью совершенствования международного сотрудничества в регионе ОБСЕ, которое удовлетворяло бы требованиям о соблюдении прав человека: БДИПЧ совместно с Управлением Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) и при поддержке правительства Лихтенштейна провело в ноябре 2006 года в Лихтенштейне технический семинар по правам человека и международному сотрудничеству в условиях борьбы с терроризмом. Семинар сосредоточился на обсуждении таких тем, как невыдача лиц другим странам; межгосударственные процедурные требования при пересылке лица из одного места заключения в другое; обмен доказательствами и разведывательными данными между государствами; и практические трудности при составлении списков террористических групп и отдельных террористов на национальном и международном уровнях.

Вопросы, связанные с терроризмом, стали предметом обсуждений по всему миру. БДИПЧ представило свою позицию путем публикации исследований по некоторым важным вопросам и предложило в некоторых случаях пути решения наиболее трудных задач. Публикации 2006 года посвящены темам соблюдения прав человека при борьбе с подстрекательством к терроризму и связанными с этим преступлениями; защите прав человека при борьбе с использованием Интернета в целях терроризма; и солидарности с жертвами терроризма. Они дополняют собой публикации 2005 года об экстрадиции, дипломатическим гарантиям и праве на жизнь в контексте борьбы с терроризмом.⁷

⁷ Все эти публикации можно найти на Интернет-сайте БДИПЧ по адресу <http://www.osce.org/odhr/documents.html?lsi=true&limit=10&grp=309>.



Юристы и военные обсуждают вопросы защиты прав военнослужащих в вооруженных силах. Берлин, 7-8 сентября.

Солидарность с жертвами терроризма

На основе Решения Постоянного Совета № 618 от 1 июля 2004 года о «Солидарности с жертвами терроризма», принятого в Оньяти, Испания, в марте месяце был проведен технический семинар, на котором ученые и представители правительства обсудили вопросы, связанные с правами жертв терроризма; присутствовали также делегаты от международных организаций, включая УВКПЧ ООН, Совет Европы и Европейскую комиссию. В Вене в сентябре 2007 года будет проведено совещание на высшем уровне, посвященное доступу жертв терроризма к правосудию, роли гражданского общества в солидарности с жертвами терроризма и солидарности с жертвами терроризма на международном уровне.

II. Подготовка и обучение в области прав человека

Подготовка и обучение в области прав человека проводятся для того, чтобы снабдить сотрудников государственных учреждений и активистов гражданского общества навыками и знаниями, необходимыми для максимально эффективной работы в своих сообществах. Необходимость повышения квалификации касается и сотрудников ОБСЕ, и в первую очередь тех из них, кто задействован в миссиях на местах.

Оказание содействия гражданскому обществу

Задержанные представляют собой одну из самых слабозащищенных групп в любом обществе, хотя их уязвимость еще более усугубляется в странах нередко переживающих переходный период, где места предварительного заключения остаются частью закрытой системы. Создание системы общественного контроля над местами предварительного заключения помогает властям и обществу выявлять, пресекать и предотвращать злоупотребления.⁸ В период с 2004 по 2006 год БДИПЧ осуществило региональный проект в Центральной Азии по общественному мониторингу соблюдения прав человека при досудебном задержании. Проект был завершен в феврале 2006 года в Алматы, где должностные лица и участники НПО из Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана приняли участие в семинаре по предотвращению нарушений прав человека в местах предварительного заключения; участники от НПО были также обучены составлению отчетов о мониторинге и приняли участие в круглом столе по предотвращению пыток, в ходе которого было обращено внимание как на случаи нарушения прав человека в местах предварительного заключения, так и на положительные шаги органов власти по предупреждению таких нарушений. Этот семинар стал форумом по обсуждению международных стандартов и их реализации на местном уровне, а также конкретных механизмов мониторинга. Одним из главных достижений данного семинара стало интенсивное общение с представителями гражданского общества, которые, обладая своим опытом и знанием ситуации, смогли продемонстрировать представителям власти свою ценность как будущих партнеров для сотрудничества.

Другой начатый в 2006 году проект заключался в проведении четырехступенчатых учебных курсов для активистов гражданс-

⁸ Дополнительную информацию о деятельности БДИПЧ в области мониторинга мест предварительного заключения см. в разделе «Верховенство закона», стр. 33-35.

кого общества по планированию и осуществлению мониторинга прав человека. Проект, осуществлявшийся в Армении и Таджикистане, позволил активистам гражданского общества из провинции приобрести навыки для активной работы по защите прав человека. Чтобы побудить слушателей не только продолжить свою работу по мониторингу, но и самим стать преподавателями и передавать свои знания, навыки и ценности другим, в октябре в Украине для смешанной армяно-таджикской группы был проведен курс в формате подготовки тренеров. Его слушатели станут основной группой преподавателей в осуществлении проектов, проведение которых запланировано в Таджикистане и Армении.

Обучение сотрудников ОБСЕ

В 2006 году БДИПЧ продолжило проведение ежеквартальных курсов для сотрудников ОБСЕ на местах, ведущих работу в области прав человека, верховенства закона, демократизации и выборов. Четыре четырехдневные сессии, проведенные в Варшаве, охватили темы мониторинга соблюдения прав человека; прав человека в условиях борьбы с терроризмом; верховенства закона; борьбы с торговлей людьми; проблем народности рома и синти; демократического управления; правовой помощи; включения гендерных аспектов в основное русло деятельности; выборов; и национальных меньшинств — последняя тема в прошлом году была включена в курс впервые при содействии Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. В 2006 году подготовку на этих курсах прошли около ста сотрудников ОБСЕ, задействованных в работе ее различных миссий на местах, а также в секретариате и институтах.

III. Права человека и вооруженные силы

Вооруженные силы — неотъемлемая часть демократического государства и общества. Обеспечивая обороноспособность и национальную безопасность страны, вооружен-

ные силы играют ключевую роль в создании среды, позволяющей гражданам пользоваться всеми благами прав человека и основных свобод, принадлежащих им по праву. Являясь частью государственной структуры, военнослужащие обязаны при исполнении своего долга уважать права человека и международное гуманитарное право. Программа исходит из предположения, что если права военнослужащих защищены в рамках их собственного ведомства, то и сами военнослужащие будут более твердо соблюдать их при выполнении своих обязанностей и когда они находятся на казарменном положении, и в ходе военных операций.

Военнослужащие, как кадровые, так и призывные в вооруженные силы — это граждане, носящие военную форму, и в этом качестве они обладают теми же правами человека и основными свободами, что и другие граждане с учетом определенных ограничений, налагаемых условиями военной службы. Эти ограничения, однако, нередко чрезмерны ввиду предполагаемого конфликта между соблюдением прав человека и боеспособностью. Кроме того, может существовать разрыв между установленными законом правами военнослужащих и фактическим их соблюдением и защитой. Физическое и психологическое насилие над новобранцами со стороны старослужащих, так называемая «дедовщина» — это самое распространенное из нарушений прав человека в вооруженных силах. Хотя такое обращение запрещено законом и уставами, практическое его искоренение чрезвычайно затруднительно.

В 2006 году БДИПЧ начало новую программу по защите прав человека в вооруженных силах. Основной элемент этой программы — составление справочного пособия, содержащего обзор законодательства, подходов и механизмов по защите и реализации прав человека и основных свобод военнослужащих. Признавая отсутствие общей модели, пригодной для использования в любой стране, это пособие содержит примеры успешного опыта из разных час-

тей региона ОБСЕ. Выражается надежда, что государства-участники примут содержащиеся в пособии рекомендации, что в конечном итоге приведет к сокращению числа случаев нарушений прав человека в вооруженных силах.

БДИПЧ в прошлом году также провело ряд круглых столов по темам, касающимся соблюдения прав человека в вооруженных силах. Первые два круглых стола были посвящены концепции «гражданина в военной форме», а также собраниям и объединениям военнослужащих. Проведение таких круглых столов запланировано и на 2007 год. На этом мероприятии присутствовали участники со всего региона ОБСЕ, включая представителей министерств обороны и иностранных дел, парламентов, национальных институтов по правам человека, а также международных и национальных неправительственных организаций. Один из главных выводов, к которым пришли участники этих круглых столов, состоял в том, что соблюдение прав человека вполне совместимо с поддержанием военной дисциплины. Опыт многих государств-участников показал, что соблюдение прав человека в вооруженных силах *повышает, а не понижает* их боеспособность.

IV. Мониторинг выполнения обязательств в области человеческого измерения

Для гарантии эффективности обязательств по правам человека, государствам следует проводить систематический мониторинг их соблюдения. Опыт показал, что методы проведения такого мониторинга могут быть разработаны и усовершенствованы при содействии международных организаций. Хотя элементы мониторинга содержатся во всех видах осуществляемой БДИПЧ деятельности, некоторые из них более конкретно сосредоточены на наращивании и укреплении потенциала государств-участников в этом отношении.

Мониторинг судебных разбирательств⁹

Цель мониторинга судебных разбирательств заключается в оценке слушаний в уголовном суде с точки зрения их соответствия обязательствам ОБСЕ и международным стандартам в области справедливого судебного разбирательства. Предметом такого мониторинга является исключительно справедливость самого судебного процесса, а не вопрос о виновности или невиновности обвиняемого. Полученная в ходе мониторинга информация может стать основой рекомендаций по проведению реформ, а также быть использована в проектах по построению и укреплению институтов, которые осуществляются БДИПЧ и другими международными и национальными организациями.

В 2006 году БДИПЧ завершило начатые в 2004 году двухлетние проекты по мониторингу судебных процессов в Казахстане и Кыргызстане. Наблюдатели следили за ходом слушания уголовных дел, чтобы определить степень соблюдения международных стандартов справедливого судебного разбирательства, в частности справедливого и открытого разбирательства, соблюдения принципа равенства сторон, презумпции невиновности и права на надлежащую и эффективную правовую защиту. По окончании мониторинга судебных слушаний в апреле была начата подготовка отчетов, которые будут представлены правительству в 2007 году. Отчеты содержат рекомендации, целью которых является оказание помощи обеим странам по проводимым в них реформам в области уголовного правосудия, а также улучшение соблюдения обязательств ОБСЕ, касающихся права на справедливое судебное разбирательство.

БДИПЧ оказало помощь Миссии ОБСЕ в Молдове в организации и проведении собственной программы мониторинга судебных процессов. В дополнение к финансовой поддержке БДИПЧ направило в марте на первую

⁹ Дополнительную информацию о деятельности БДИПЧ в этой области можно найти в разделе «Верховенство закона», стр. 29-30.

учебную сессию одного из преподавателей. Результаты первых шести месяцев деятельности по проекту будут опубликованы Миссией совместно с БДИПЧ в 2007 году.

Помощь в реализации МПГПП в Казахстане

После ратификации в конце 2005 года Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), Казахстан столкнулся с необходимостью внести поправки в свое внутреннее законодательство, которое противоречит этому пакту.

В 2006 году БДИПЧ и Центр ОБСЕ в Алматы поддержали проект под названием «Содействие реализации Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) в Республике Казахстан», который осуществляло местное НПО «Хартия за права человека» в сотрудничестве с соответствующими государственными органами и при финансовой поддержке нескольких доноров.

«Хартия за права человека» опубликовала правовой обзор, составленный видными казахскими экспертами по правам человека и содержащий национальные законы с информацией об их соответствии поло-

жениям МПГПП, включая сведения о праве на справедливое судебное разбирательство, свободу совести, свободу выражения, свободу собраний и объединений, и свободу передвижения. Публикация была издана на казахском и русском языках и распространена среди участников двух круглых столов, организованных в рамках этого проекта.

Цель проведения круглых столов состояла в ознакомлении должностных лиц с положениями МПГПП, их толкованием Комитетом ООН по правам человека, их применением национальными судами и требованиями о направлении государствами в Комитет по правам человека отчетов о реализации МПГПП. Эти вопросы непосредственно связаны с обязательствами органов власти поддерживать МПГПП, их обязанностью регулярно отчитываться перед ООН о реализации МПГПП, и обязанностью судов обеспечить уважение к МПГПП и его непосредственное использование в судебной практике.

Круглые столы завершились принятием ряда рекомендаций, в числе которых признание всеми участниками необходимости содействовать скорейшей ратификации двух

Национальные механизмы перенаправления жертв торговли людьми

Концепция НМП охватывает как институциональные структуры для борьбы с торговлей людьми, так и успешную практику идентификации и перенаправления лиц, ставших жертвами торговли. В том, что касается структур, рекомендуется создание межведомственных рабочих групп, которые займутся разработкой и реализацией мер по борьбе с торговлей людьми. Рекомендовано также создание должности национального координатора, который возглавит такие структуры и будет нести ответственность за действия по борьбе с торговлей людьми в данной стране. «Межведомственность» предполагает участие в группе представителей государственных ведомств, занимающихся вопросами труда, здравоохранения, социального обеспечения и уголовного правосудия, а также гражданского общества.

Рекомендовано составление меморандумов о взаимопонимании между правоохранительными органами и социальными службами, в которых были бы опреде-

лены роль и ответственность каждой из сторон. Эти соглашения могут послужить гарантией того, что в ходе идентификации и перенаправления жертва не станет пешкой в процессе уголовного правосудия, а получит немедленную и безусловную помощь и защиту. Соответствующую роль играет и законодательство, гарантирующее защиту жертв торговли людьми, тем более в случаях, когда жертва является незаконным иммигрантом и, чтобы получить доступ к правам, нуждается в статусе жителя.

В концепции НМП также отмечено, что неспособность идентифицировать жертв торговли людьми препятствует их защите, предотвращению таких преступлений и преследованию виновников. Поэтому в ней рекомендованы многочисленные средства помощи жертвам в получении доступа к защите и правам, которые должны быть поддержаны государством. В числе таких средств горячие линии, центры помощи, разъяснительные кампании по правам жертв и программы,

ориентированные на сообщества мигрантов и лиц, занятых в секторах, где распространена эксплуатация.

Правильно функционирующие НМП могут предотвратить задержание жертв торговли людьми, включая административное задержание в ожидании высылки. Они также могли бы содержать гарантии постоянной защиты личных данных и частной жизни жертв торговли людьми; того, чтобы они без принуждения могли принять решение, следует ли им сотрудничать с органами преследования по уголовным делам; а если началось уголовное расследование, иметь возможность работать или получать образование; в случае привлечения в качестве свидетелей, иметь право пользоваться средствами, предусмотренными для защиты свидетелей, и анонимностью, а также гарантию того, что ни при каких обстоятельствах они не будут возвращены в страны, где они стали жертвами торговли людьми или ненадлежащего обращения.

факультативных протоколов, чтобы обеспечить возможность непосредственного применения МПГПП судьями и подготовить тщательно проработанный первый отчет, который должен быть направлен в Комитет по правам человека в Женеве в 2007 году.

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 подготавливает ежегодную публикацию под названием «Смертная казнь в регионе ОБСЕ», которая выходит в свет на Совещании по рассмотрению выполнения обязательств, посвященном человеческому измерению. Публикация представляет собой сравнительный обзор применения смертной казни в регионе ОБСЕ, основанный, в первую очередь, на информации, предоставляемой самими государствами-участниками. Издание 2006 года впервые содержит несколько очерков о различных подходах к вопросу о смертной казни в регионе ОБСЕ. Эксперты из пяти стран — Беларуси, Франции, Польши, Таджикистана и Соединенных Штатов — обсудили изменения в области применения смертной казни и рассказали о процессах, протекающих в их странах, имеющемся опыте и аргументации, в результате которых сложилось существующее в их странах положение.

В публикации также отмечен ряд имевших место в предшествующем году изменений, касающихся применения смертной казни. В Конституцию Молдовы была внесена поправка, завершающая собой юридический процесс отмены смертной казни. Кыргызстан принял новую Конституцию, в которой указано, что никто не может быть лишен права на жизнь. Штат Нью-Йорк присоединился к другим штатам США, отменившим смертную казнь. Монако ратифицировало Протокол № 6 Европейской конвенции

о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), отменяющий применение смертной казни в мирное время. Люксембург, Монако, Нидерланды, Норвегия, Словакия и Турция ратифицировали Протокол № 13 к ЕКПЧ, отменяющий смертную казнь во всех случаях, включая военное время.

В 2006 году БДИПЧ также оказывало поддержку группам гражданского населения, занимающимся вопросами смертной казни на местном уровне. БДИПЧ поддержало деятельность группы правозащитников в Узбекистане, проводившей разъяснительную работу среди населения по вопросу об отмене смертной казни. Группа выпустила и распространила ежемесячные тематические бюллетени, а также провела в нескольких районах страны ряд тематических круглых столов.

V. Борьба с торговлей людьми

Торговля людьми стала проблемой, затронувшей все государства ОБСЕ, независимо от того являются ли они страной происхождения, транзита или назначения. В последние годы многие государства-участники взялись за решение этой проблемы, в частности, приняв запрещающее торговлю людьми законодательство и создав специальные правоохранительные структуры и механизмы для обеспечения защиты жертв торговли людьми и оказания им помощи.

По существу, торговля людьми связана с их эксплуатацией. До недавнего времени государства-участники обращали внимание почти исключительно на эксплуатацию жертв в секс-индустрии. Однако сейчас все более ощутимой становится проблема торговли людьми с целью трудовой эксплуатации в традиционно низкооплачиваемых секторах занятости, таких как сельское хозяйство, строительство, гостиничный бизнес и уход за больными и престарелыми. Борьба с торговлей людьми должна вестись с учетом существования разных форм эксплуатации. В то же время нужно внимательно относиться к принимаемым мерам, чтобы не причинить



непреднамеренного вреда жертвам и слабо защищенным группам, или спровоцировать еще большее ущемление их прав.

В 2003 году государства-участники приняли План действий по борьбе с торговлей людьми, содержащий подробный перечень мер, которые должны быть приняты государствами в этом отношении. Этот план впоследствии неоднократно обновлялся решениями Совета министров, включая приложение 2005 года по торговле детьми.

Выполняя свои задачи в соответствии с Планом действий, БДИПЧ сосредоточило работу на защите прав лиц, ставших жертвами торговли людьми. Бюро разработало Национальные механизмы перенаправления жертв торговли людьми (НМП), получившие широкое признание как эффективное средство защиты прав жертв торговли людьми, предотвращения такой торговли и преследования виновников. Значительная часть деятельности БДИПЧ по борьбе с торговлей людьми заключается в продвижении и внедрении НМП, а также в составлении докладов о защите прав жертв и оказании содействия ее улучшению.

В качестве отправной точки работы по поддержке и внедрению НМП Бюро инициировало ряд экспертных оценок сложившейся ситуации. Цель их состояла в том, чтобы повысить осведомленность об обязательствах и рекомендациях ОБСЕ, касающихся борьбы с торговлей людьми, и в частности, о принципах НМП, а также помочь в выявлении пробелов в структурах и способах реагирования. В них дана оценка политики и практики идентификации и защиты жертв торговли людьми, включая их возможности доступа к правосудию, и содержатся правовые обзоры и обзоры освещения торговли людьми в средствах массовой информации соответствующей страны. Предполагается, что страны проведут обмен результатами таких оценок, чтобы повысить информированность о различных существующих подходах и стимулировать соответствующие изменения, если это необходимо.



Экспертные оценки ситуации, которые в настоящее время проводятся или уже завершены в Беларуси, Франции, Казахстане, России, Турции и Соединенном Королевстве, придали наглядность обязательствам ОБСЕ и позволили определить обширный ряд национальных структур, имеющих отношение к борьбе с торговлей людьми, которые стали ценным источником информации и партнерами ОБСЕ в осуществлении инициатив по борьбе с этим явлением. Некоторые из таких структур получили приглашение обменяться опытом своих стран и осветить проблемные вопросы на мероприятиях БДИПЧ и на конференциях на высшем уровне, организуемых Специальным представителем и координатором по борьбе с торговлей людьми. В некоторых странах после окончания экспертной оценки проводились совещания, учебные занятия и другие мероприятия, направленные на соблюдение обязательств ОБСЕ и стандартов НМП и на развитие возможностей местных структур. В Соединенном Королевстве, например, БДИПЧ представило обязательства ОБСЕ и стандарты НМП на мартовской конференции для представителей государственных и гражданских структур по составлению проекта плана действий Соединенного Королевства в отношении торговли людьми. БДИПЧ также приняло участие в общественных консультациях по плану дей-

Выступление профессора Джулии О'Коннор Дэвидсон из Ноттингемского университета на Совещании по рассмотрению выполнения обязательств, посвященном человеческому измерению в ходе обсуждения фактора спроса в торговле людьми. Варшава, 3 октября.



С. РАКОВСКИЙ

Представитель итальянского НПО Манфред Бергман говорил о правах рабочих мигрантов в ходе дополнительного мероприятия на Совещании по рассмотрению выполнения обязательств, посвященном человеческому измерению, Варшава, 4 октября.

твий Соединенного Королевства и воспользовалось проектом выводов по проведенной оценке для составления комментария, и в июле дало устные показания в ходе проводимого парламентским комитетом расследовании по торговле людьми в Соединенном Королевстве. В сентябре БДИПЧ приняло участие в состоявшейся в Казахстане дискуссии о НМП этой страны, после которой совместно с Центром ОБСЕ в Алматы провело два учебных семинара для местных руководителей. В России БДИПЧ представило свои рекомендации по НМП на состоявшемся в марте собрании представителей НПО, а предварительные результаты исследования и рекомендации были представлены в декабре на семинаре для представителей правоохранительных органов и гражданского общества. В ноябре БДИПЧ приняло участие в совещании Оперативной группы по борьбе с торговлей людьми в Турции.

В октябре в ходе специального дня по теме борьбы с торговлей людьми на Совещании по рассмотрению выполнения обязательств, посвященном человеческому измерению был сделан упор на важность безусловного оказания помощи и защиты лиц, ставших жертвами подобной торговли, а также подчеркивалась роль НМП. В ходе дискуссий представители разных стран неоднократно высказывались в поддержку создания НМП. В этот специальный день также состоялось обсуж-

дение факторов спроса в торговле людьми и форум, на котором были представлены исследования по этому противоречивому вопросу.

В Албании, Грузии и Румынии были начаты проекты по совершенствованию идентификации жертв торговли людьми и оказанию им помощи. Эти проекты направлены на усиление работы среди жертв торговли и слаботзащищенных групп, предоставление им информации об их правах и поддержки их представительства в суде, для улучшения их доступа к правосудию.

На дополнительных мероприятиях в ходе проведения совещаний по человеческому измерению было уделено внимание недавним исследованиям по защите прав жертв торговли людьми в ходе уголовного процесса и недостаточному реагированию системы уголовного правосудия на явление торговли людьми с целью трудовой эксплуатации. В мае на одном из дополнительных мероприятий была отмечена неспособность многих государств представить достаточную информацию о правах жертв или гарантий правовой и физической безопасности жертв, что позволило бы им давать откровенные показания в ходе судебных процессов. В октябре в ходе Совещания по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению БДИПЧ организовало дополнительное мероприятие для рассмотрения роли и ограничений системы уголовного правосудия в предотвращении трудовой эксплуатации и предоставлении защиты ее жертвам либо слабо защищенным мигрантам.

Сотрудничество

БДИПЧ тесно сотрудничает с другими подразделениями ОБСЕ, ведущими работу в области борьбы с торговлей людьми. Оно координирует свою работу с Бюро Специального представителя и координатора по борьбе с торговлей людьми, обмениваясь информацией и результатами своей деятельности и принимая участие в организации проводимых при Бюро представителя мероп-

раниях и конференциях, а также приглашая Представителя принять участие в организации мероприятий, проводимых БДИПЧ.

БДИПЧ совместно с Отделом по содействию борьбе с торговлей людьми подготовило для представления Рабочей группе по защите прав человека и недискриминации при Постоянном Совете документы, касающиеся новых политических обязательств по борьбе с торговлей людьми, а также совместные комментарии к документам по национальной политике, включая, например, национальные планы действий в Кыргызстане, Украине и Соединенном Королевстве. БДИПЧ продолжает оказывать регулярную поддержку миссиям на местах и проводит в Варшаве ежегодные встречи для представителей контактных пунктов ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми.

VI. Права человека, женщины и безопасность

Резолюция Совета Безопасности ООН за номером 1325 (2000 год) была первой принятой Советом Безопасности резолюцией, специально посвященной женщинам и безопасности. ОБСЕ включила определенные резолюцией задачи в свой План действий 2004 года по достижению гендерного равенства, который призывает все структуры ОБСЕ содействовать реализации резолюции о роли женщин, в частности, в предотвращении конфликтов и в постконфликтном восстановлении.

Все государства-участники ОБСЕ обязаны осуществлять эту резолюцию; как страны-члены ООН они согласились принимать и выполнять решения Совета Безопасности. Некоторые страны, такие как Швеция и Соединенное Королевство, разработали национальный план действий по выполнению резолюции 1325 СБ ООН. Это означает, что разные страны могут различными путями содействовать укреплению гендерной перспективы в предотвращении и разрешении конфликтов, кризисном регулировании, построении и сохранении мира. Для

этого необходимо, чтобы государства определили свои приоритеты и возможности выполнения этой резолюции.

БДИПЧ проводит информационную работу и содействует выполнению этой резолюции в Юго-Восточной Европе и Центральной Азии. В первом случае БДИПЧ при сотрудничестве с Миссией ОБСЕ в Боснии и Герцеговине и Министерством по правам человека и беженцев в Боснии и Герцеговине провело однодневный учебный семинар в Сараево для должностных лиц и представителей неправительственных организаций из Боснии и Герцеговины, Хорватии, бывшей Югославской Республики Македония и Сербии, включая Косово. Второй этап проекта включал проведение круглого стола, участники которого разработали региональный план выполнения этой резолюции.

В Центральной Азии БДИПЧ провело первый за все время круглый стол по выполнению резолюции 1325 СБ ООН. Цель этого круглого стола, в котором приняли участие должностные лица и представители гражданского общества из Узбекистана, Казахстана, Кыргызстана и Таджикистана, состояла в повышении осведомленности о положениях этой резолюции и поиске путей ее дальнейшей реализации, а также в расширении сотрудничества на национальном и региональном уровне. Мероприятие было организовано при сотрудничестве с Фондом развития женщин ООН в СНГ (ЮНИФЕМ СНГ) и его региональным бюро в Алматы при участии ЮНИФЕМ в Азербайджане, и скоординировано с соответствующими представительствами ОБСЕ на местах.

Круглый стол определил соответствующие национальные приоритеты, необходимые действия и то, каким образом национальное и региональное сотрудничество может способствовать реализации этой резолюции. Был предложен ряд возможных действий, как, например, включение ссылки на резолюцию 1325 СБ ООН в национальные планы действий по гендерному равенству, организация информационно-разъяснительных кам-

паний, проведение в регионе учебных курсов и круглых столов (совместно с государственными органами, парламентом, министерствами, средствами массовой информации, НПО), а также проведение исследования о влиянии конфликтов на женщин и роли женщин в построении мира.

Домашнее насилие

Одним из первых шагов, которые необходимо предпринять для защиты женщин от домашнего насилия, состоит в признании существования этой проблемы путем принятия законодательства, объявляющего домашнее насилие преступлением. В Молдове, где домашнее насилие широко распространено, Бюро, начиная с 2005 года, поддерживает составление соответствующих законопроектов. В прошлом году БДИПЧ провело совместно с одной из организаций Молдовы учебную поездку в Румынию для должностных лиц и членов НПО. Было проведено несколько совещаний экспертов, включая одно региональное мероприятие, где должностные лица из Украины и Румынии высказали свои замечания по законопроекту из Молдовы и поделились опытом составления аналогичного законодательства. В результате ранее включенные в закон положения, которые могли оказаться дискриминационными для незарегистрированных супружеских пар и незаконно проживающих на территории страны граждан были исключены, в то время как положения о защите жертв насилия были добавлены.

Приоритеты на будущее

Смертная казнь

БДИПЧ продолжит следить за развитием ситуации в этой области, чтобы содействовать обмену информацией о смертной казни и ее альтернативах между различными участниками и способствовать соблюдению международных стандартов по применению смертной казни.

Права человека и вооруженные силы

После публикации справочного пособия в 2007 году БДИПЧ сосредоточит свою работу на передаче государствам-участникам опыта по реализации содержащихся в пособии рекомендаций, включая обзор законодательства и общей политики в отношении военнослужащих, чтобы обеспечить их соответствие международным стандартам и обязательствам ОБСЕ.

БДИПЧ также проведет учебные семинары для должностных лиц и/или представителей гражданского общества, чтобы помочь им в распространении и выполнении содержащихся в пособии практических и общих рекомендаций, и для того, чтобы повысить возможности заинтересованных сторон прививать в вооруженных силах уважение к правам человека.

Контактный пункт для правозащитников и национальных институтов по правам человека

Правозащитники и национальные институты по правам человека (НИПЧ) играют важную роль в защите демократии, а также поощрении прав человека и основных свобод. Тем не менее, в ряде государств ОБСЕ правозащитники осуществляют свою деятельность в условиях сильного давления со стороны государственной власти, сталкиваются с ограничениями на свободу выражения, собраний и объединений. Все еще немало случаев, когда перед правозащитниками ставят надуманные бюрократические барьеры, подвергают их произвольному задержанию, когда они становятся объектами нападения, жесткого обращения или клеветнических кампаний.

В соответствии с одной из рекомендаций мартовского Дополнительного совещания по человеческому измерению на тему «Правозащитники и национальные институты по правам человека: Правовые, государственные и негосударственные аспекты» БДИПЧ решило открыть Контактный пункт для правозащитников и национальных институтов по правам человека.

В качестве составной части новой программы БДИПЧ продолжит наблюдение за выполнением обязательств ОБСЕ, относящихся к свободе собраний и объединений, уделяя особое внимание правозащитникам. В числе приоритетов на 2007 год будет наращивание потенциала по поощрению и защите прав человека в общеполитическом и в практическом плане путем проведения учебных и других мероприятий, направленных на расширение возможностей правозащитников и сотрудников НИПЧ; распространение публикации БДИПЧ под названием «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», способствующей более глубокому пониманию гражданским обществом международных стандартов в отношении свободы собраний; а также повышение потенциала правозащитников и независимых НИПЧ по мониторингу за соблюдением стандартов в области свободы собраний и подготовке объективных отчетов, которые могут быть использованы органами государственной власти и международными субъектами.

БДИПЧ будет содействовать распространению успешного опыта среди государственных участников, правозащитников и НИПЧ, повышать осведомленность об обязательствах БДИПЧ по человеческому измерению и содействовать их лучшему выполнению посредством проведения целевых мероприятий, включая разработку справочного пособия по свободе собраний, в котором НИПЧ будет уделено особое внимание.

Права человека, женщины и безопасность

Приоритетом останется выполнение резолюции 1325 СБ ООН. Следующим шагом после регионального круглого стола в Центральной Азии станет проведение семинаров в отдельных странах.

БДИПЧ будет реализовывать тематические программы по гендерному равенству, правам женщин и реформам в секторе безопасности. Несмотря на четко определенный в резолюции 1325 СБ ООН мандат по расширению участия женщин и включению

Резолюция Совета Безопасности ООН 1325

(...)

выражая обеспокоенность по поводу того, что гражданское население, особенно женщины и дети, составляет подавляющее большинство среди тех, на ком негативно сказываются вооруженные конфликты, включая беженцев и вынужденных переселенцев, и все чаще становится мишенью для комбатантов и вооруженных элементов, и признавая обусловленные этим последствия для прочного мира и примирения,

вновь подтверждая важную роль женщин в предотвращении и урегулировании конфликтов и в миростроительстве и подчеркивая важность их равноправного и всестороннего участия во всех усилиях по поддержанию и содействию укреплению мира и безопасности и необходимость усиления их роли в процессе принятия решений в отношении предотвращения и урегулирования конфликтов,

вновь подтверждая также необходимость уважения в полной мере международного гуманитарного права и норм в области прав человека, которые защищают права женщин и девочек во время и после конфликтов,

Совет Безопасности

1. настоятельно призывает государства-члены обеспечить более активное участие женщин на всех уровнях принятия решений в рамках национальных, региональных и международных институтов и механизмов предотвращения, регулирования и разрешения конфликтов;

(...)

8. призывает всех действующих лиц при согласовании и осуществлении мирных соглашений применять подход, основанный на учете гендерных аспектов, в том числе, среди прочего:

а) особых потребностей женщин и девочек в ходе репатриации и расселения, а также в том, что касается реабилитации, реинтеграции и постконфликтного восстановления;

б) мер, направленных на поддержку местных мирных инициатив, выдвигаемых женщинами, и местных процессов урегулирования конфликтов и на вовлечение женщин в деятельность всех механизмов осуществления мирных соглашений;

в) мер, обеспечивающих защиту и уважение прав человека женщин и девочек, особенно в том, что касается конституции, избирательной системы и деятельности полиции и судебных органов;

(...)

гендерного аспекта в области сохранения мира и обеспечения безопасности, гендерные аспекты и участие женщин в секторе реформ в области безопасности все еще в основном остаются вне поля зрения. При этом отмечается существенная нехватка исследований, ресурсов, политического анализа и учебных материалов по гендеру и вопросам реформирования сектора безопасности. БДИПЧ будет сотрудничать с Женевским центром демократического контроля вооруженных сил и Международным учебным и научно-исследовательским институтом ООН по улучшению положения женщин в реализации проекта реформирования гендерного аспекта в секторе безопасности. Цель проекта состоит в большей информированности и повышении возможностей исследователей, политиков и практических работников в реформировании гендерного аспекта сектора безопасности. Среди других мероприятий следует отметить новое исследование, которое будет представлено в форме составленных экспертами работ по гендерным аспектам реформирования сектора безопасности, которые в совокупности дадут представление о практических путях интеграции гендерного аспекта и прав женщин.

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



Нарушения прав человека и основных свобод, включая свободу мысли, совести, религии или убеждений, равно как и проявления ненависти и нетерпимости угрожают стабильности и безопасности в регионе ОБСЕ. Несмотря на то, что государства-участники ОБСЕ приняли многочисленные обязательства по борьбе с расизмом, ксенофобией, антисемитизмом и связанной с этим нетерпимостью, в том числе в отношении мусульман, необходимо еще провести большую работу по созданию демократического и плюралистического общества, в котором к этническому, культурному и религиозному разнообразию не только относятся терпимо, но уважают и ценят их.

Вопросы толерантности и недискриминации входили в число приоритетов ОБСЕ на протяжении нескольких периодов председательства. В период председательства Бельгии в 2006 году Действующий председатель вновь назначил трех личных представителей, которым было поручено вести работу по отдельным аспектам толерантности и недискриминации еще год. ОБСЕ организовала три совещания по выполнению обязательств в области толерантности, которые были посвящены межкультурному, межрелигиозному и межэтническому диалогу; образовательным программам, направленным на укрепление взаимного уважения, взаимопонимания и сохранения памяти о Холокосте; и сбору данных о преступлениях на почве ненависти.

Год завершился принятием Решения Совета министров по «Борьбе с нетерпимостью и дискриминацией и содействию взаимному уважению и взаимопониманию». В этом Решении БДИПЧ было поручено укреплять его функцию раннего предупреждения с тем, чтобы выявлять и предавать гласности мотивированные ненавистью действия и тенден-

ции, а также вносить рекомендации и оказывать государствам-участникам по их просьбе содействие в тех областях, где реагирование должно быть более активным. Одним из специальных средств, созданных Бюро для этой цели, является общедоступная информационная система по вопросам толерантности и недискриминации (<http://tandis.odihr.pl>).

Основные вопросы

▮ **Преступления на почве ненависти и насильственные проявления нетерпимости.** Преступления на почве ненависти связаны с насильственными проявлениями предубеждения; они могут принимать форму нападения, убийства, угрозы или повреждения имущества, например поджогов, осквернения или вандализма. Реагирование на преступления на почве ненависти сопряжено со многими сложностями по ряду причин. Прежде всего, большинство государств не имеет точных данных о характере и масштабах таких преступлений, а следовательно правоохранительные органы и органы уголовного судопроизводства не располагают информацией, которая необходима для борьбы с такими преступлениями. Это нередко усугубляется отсутствием законодательства специально предназначенного для борьбы с преступлениями на почве ненависти, что создает сложности в предъявлении обвинения по таким инцидентам.

▮ **Свобода религии или убеждений.** В регионе ОБСЕ многие лица или группы лиц сталкиваются с ограничениями их прав на свободу религии или убеждений. Сюда можно отнести дискриминацию в отношении отдельных лиц по месту их работы или выполнения общественных услуг; клеветнические кампании, направленные против религиоз-

ных меньшинств или групп, придерживающихся определенных убеждений; приостановку либо препятствование проведению религиозных обрядов даже в частных домах; цензуру религиозной литературы и лишение свободы тех, кто отказывается от несения военной службы по религиозным соображениям. Эти ограничения могут прямо проистекать из государственного законодательства или политики, либо, в иных случаях, явиться следствием недостаточных мер защиты со стороны государства, не желающего вступать в конфликт с религиозным большинством. На территории Содружества Независимых Государств и в других регионах все еще наблюдается систематическое злоупотребление правилами и порядком регистрации, посягающее на права целых сообществ верующих.

» **Образование.** Поскольку преступления на почве ненависти проистекают из укоренившихся отрицательных стереотипов, нередко передаваемых из поколения в поколение, работа по воспитанию взаимного уважения и взаимопонимания; осознание ценности культурного, религиозного и этнического многообразия; и сохранение памяти о Холокосте должны способствовать искоренению такого отношения. Ряд государств-участников уже предпринимает такие усилия, но

реальное изменение ситуации возможно лишь в результате длительных и согласованных действий.

Направления деятельности

Насколько распространенной является проблема дискриминации? Как часто совершаются преступления на почве ненависти? Где они совершаются и кто становится их жертвами? Какие меры предпринимаются правоохранительными органами и государственными властями? Перед тем, как начать серьезную борьбу с ненавистью во всех ее проявлениях, необходимо получить ответы на эти основные вопросы. Поэтому один из самых важных элементов работы БДИПЧ в этой области заключается в исполнении функции центра по сбору соответствующей информации, включая статистические данные, предоставляемые государственными структурами и правоохранительными органами, а также информацию об успешном опыте, поступающую из разных источников, и в частности правительственных и неправительственных организаций.

Сбор и анализ такой информации позволяет БДИПЧ определить, где имеет место удачный опыт и выявить упущения в выполнении обязательств ОБСЕ, касающихся толерантности и недискриминации. На основании такого рода информации, образующей фундамент всей деятельности БДИПЧ в этой области, у Бюро появилась возможность предлагать государствам и НПО техническую помощь, организовывать обучение специалистов и создавать возможности для обмена информацией и успешным опытом. Она также способствует развитию регионального сотрудничества и разработке общих стратегий, в которых преступления на почве ненависти четко определены как проблема, выходящая за пределы государственных границ и требующая международного реагирования.

Во многих случаях роль БДИПЧ состояла

В 2006 году БДИПЧ приступило к созданию Информационной системы по вопросам толерантности и недискриминации.¹⁰ На Интернет-сайте (<http://tandis.odihr.pl>) можно найти планы действий, статистические данные, сведения о законодательстве и практических инициативах государств-участников, неправительственных организаций и других специализированных органов. Информацию можно получить, воспользовавшись следующими пунктами:

- *Быстрая справка* – для получения конкретного материала;
- *Область интереса* – для получения информации, предназначенной для отдельных групп пользователей;
- *Ключевые вопросы* – информация по отдельным проблемам и рабочим областям программы; и
- *Страны* – страницы, содержащие информацию по отдельным странам.

¹⁰ Дополнительную информацию по Информационной системе по вопросам толерантности и недискриминации см. на стр. 82.

лишь в том, чтобы свести воедино отдельных лиц и организации; однако в других случаях БДИПЧ принадлежала более значительная роль в разработке методик, проведении учебных занятий и исследований, составлении и распространении отчетов и публикаций. В результате появился набор технических средств и программ содействия, которые должны помочь правительствам, правоохранительным органам и сектору образования, а также всему гражданскому обществу, включая организации и заинтересованных лиц, в проведении борьбы с нетерпимостью и отстаивании идеалов взаимного уважения и взаимопонимания.

В 2006 году деятельность была сосредоточена в следующих пяти областях:

- ▶ Улучшение реагирования на преступления на почве ненависти;
- ▶ Разработка материалов для обучения;
- ▶ Поддержка гражданского общества;
- ▶ Поощрение свободы религии или убеждений; и
- ▶ Развитие информационной системы по вопросам толерантности и недискриминации.

I. Улучшение реагирования на преступления на почве ненависти

Сбор данных

В большинстве государств-участников ОБСЕ отсутствуют механизмы выявления виновников и жертв преступлений на почве ненависти, что мешает государственным и правоохранительным органам определить масштабы проблемы и выяснить, куда должны быть направлены ресурсы для ее решения. БДИПЧ оказывает помощь государствам, выполняя роль центра сбора данных и статистической информации по преступлениям на почве ненависти, имеющей исключительно важное значение для государств при разработке методов реагирования на эти преступления.

В сентябре БДИПЧ представило свой первый регулярный отчет по преступлениям на почве ненависти под заголовком «Вызовы

и методы реагирования на преступления на почве ненависти в регионе ОБСЕ». Это первая попытка БДИПЧ, основываясь на информации, полученной от правительств, международных организаций и гражданского общества, представить обзор видов и тенденций преступлений на почве ненависти, уделив основное внимание примерам реагирования государств-участников ОБСЕ. Годовой отчет об инцидентах, связанных с преступлениями на почве ненависти, будет опубликован в начале 2007 года.

В ноябре БДИПЧ организовало международное совещание в Вене, на котором шла речь о недостаточном объеме информации по преступлениям на почве ненависти. Совещание под названием «Решение проблем, связанных с недостатком данных о преступлениях на почве ненависти» стало форумом для представителей государственных органов, международных организаций и гражданского общества по обмену опытом и практическими знаниями по сбору информации о преступлениях на почве ненависти и обсуждения путей улучшения сбора данных. Один из основных выводов совещания состоял в том, что согласованная методика сбора данных позволит странам сопоставлять полученную информацию и сотрудничать в разработке эффективных способов реагирования на преступления на почве ненависти.

Обучение сотрудников правоохранительных органов

Программа БДИПЧ по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов имеет своей целью повысить их способности к выявлению и эффективному реагированию на подобные преступления с привлечением к сотрудничеству сообществ, в которых они совершаются.

После экспериментальной стадии проекта, осуществленной в Венгрии и Испании в 2005 году, обучение по этой программе производилось в Хорватии в 2006 году. В результате подписания меморандума о взаимопонимании между БДИПЧ и Министерством внут-

Даниэла Петкович (справа), старший инструктор группы из девяти инструкторов полиции в Хорватии, с одним из участников первых учебных курсов ОБСЕ по борьбе с преступлениями на почве ненависти. Хорватия, 30 июня.



ренных дел Хорватии, последнее обязалось ввести курс преступлений на почве ненависти в обычные учебные программы для сотрудников полиции. Сейчас планируется проведение такой программы в Польше, где в ноябре производилась экспертная оценка ситуации. БДИПЧ и правительство Польши в настоящее время ведут работу по адаптации программы к нуждам этой страны.

Учитывая интерес, проявленный к программе со стороны ряда других государств-участников ОБСЕ, БДИПЧ провело 11-13 декабря в Париже международный семинар в формате подготовки тренеров. Семинар, в ходе которого был произведен углубленный анализ программы для сотрудников полиции и прокуратуры, и который состоял из 18 учебных блоков и презентаций, охватывал такие темы, как причины и проявления ненависти; проведение полицейского расследования преступлений на почве ненависти; взаимодействие между полицией и средствами массовой информации; сотрудничество полиции с жертвами и пострадавшими сообществами в случае преступлений на почве ненависти; а также другие аспекты реагирования при совершении подобных

преступлений. На занятиях присутствовали эксперты из 14 государств-участников ОБСЕ, многие из которых сейчас занимаются адаптацией и внедрением этой программы в своих странах.

II. Разработка материалов для обучения

Преподавание темы Холокоста и антисемитизма

Реагируя на всплеск антисемитизма в регионе ОБСЕ, нередко принимающего форму неонацистской деятельности, отрицания Холокоста, насильственных нападений на евреев и еврейские организации, государства-участники ОБСЕ обязались оказывать содействие образовательным программам

БДИПЧ совместно с Домом Анны Франк в Амстердаме были разработаны специальные учебные материалы по борьбе с антисемитизмом, которые будут использованы в семи государствах-участниках ОБСЕ.



по борьбе с антисемитизмом, а также способствовать сохранению памяти о трагедии Холокоста и вести просветительскую деятельность в этом направлении.

Чтобы помочь государствам-участникам в выполнении этих обязательств, БДИПЧ разработало ряд мер при содействии международных организаций, институтов и экспертов, и в первую очередь, Специализированной группы по международному сотрудничеству в области образования, памяти и исследования вопросов, касающихся Холокоста. Одной из таких мер явилась разработка документа под названием «Как подготовить день памяти жертв Холокоста: Предложения для учителей», составленного совместно с мемориальным комплексом «Яд Вашем» в Израиле и двенадцатью национальными экспертами. Этот документ, опубликованный на двенадцати языках, был также принят Отделом общественной информации ООН и разослан в Центры общественной информации ООН во всем мире. Кроме того, БДИПЧ совместно с Домом Анны Франк в Амстердаме и национальными экспертами разработало учебные материалы по борьбе с антисемитизмом, адаптированные для семи государств-участников ОБСЕ. Эти материалы используются сейчас на методических курсах для преподавателей в странах, где проводится этот проект.

Обучение, направленное на поощрение уважения и разнообразия

БДИПЧ провело экспертную оценку стратегий и инициатив по обучению, направленному на поощрение уважения и разнообразия в школах по всему региону ОБСЕ. Эта оценка, в основу которой была положена информация, поступившая от государственных органов образования, включила также всесторонние рекомендации по составлению учебных программ, учебных пособий, повышению квалификации преподавателей, стандартам качества в области образования и стратегическому планированию. Эти рекомендации будут опубликованы в 2007 году на



английском и русском языках. Кроме того, знания и опыт, накопленные в ходе этого проекта, будут предоставлены заинтересованным государствам-участникам, которые намерены ввести или развить аспект уважения и разнообразия в своих школах.

III. Поддержка гражданского общества

БДИПЧ поддерживает тесные контакты с НПО и способствует их участию в мероприятиях, организованных ОБСЕ. Так, например, БДИПЧ организовало для НПО круглые столы, предварявшие три встречи по поощрению толерантности, которые были проведены в Алматы, Дубровнике и Вене. По крайней мере на одной из этих встреч было представлено более ста НПО, где им была предоставлена возможность обменяться информацией и успешным опытом, проинформировать правительства о результатах своей деятельности и сформулировать рекомендации, которые были предложены на совещаниях по рассмотрению выполнения обязательств. Стремясь распространить обсуждение вопросов, поднятых на Совещании по рассмотрению выполнения обязательств, посвященном человеческому измерению, на более широкую аудиторию, БДИПЧ приступило к осуществлению экспери-

Торальв Нордбо, Заместитель Директора БДИПЧ (справа), вручает свидетельство участнице учебного семинара по реагированию на преступления на почве ненависти, организованного БДИПЧ и Французской жандармерией в Париже в декабре.

Выступление Нужат Джафри, члена Канадского совета женщин-мусульманок, в публичной дискуссии на совещании по вопросам о представительстве мусульман, состоявшейся в Варшаве в мае.



СИА ПРОСБЕР

ментального проекта совместно с ICARE (www.icare.to) — одной из ведущих западноевропейских новостных служб, занимающейся вопросами расизма и дискриминации. ICARE обеспечила трансляцию в реальном времени проходивших на Совещании дебатов по толерантности и недискриминации, а также дискуссий о проблемах народности рома и синти. Кроме передачи новостей с Совещания, репортеры ICARE принимали вопросы от организаций, которые не могли на ней присутствовать, и передавали их соответствующим делегациям от имени обратившихся.

В 2005 году БДИПЧ составило карту организаций, ведущих работу в области толерантности и недискриминации. В результате удалось установить неправительственные организации, которым необходима помощь в выявлении и предотвращении преступлений и инцидентов на почве ненависти и реагировании на них. В 2006 году БДИПЧ предложило этим организациям разнообразную помощь, включая предоставление небольших грантов, а также содействие в установлении контактов, распространении информации о толерантности и недискриминации и подготовке письменных рекоменда-

ций государствам-участникам. В результате более ста НПО смогли принять участие в мероприятиях ОБСЕ, и многие из них воспользовались этими грантами для осуществления проектов по мониторингу и составлению отчетов о ситуации с насильственными преступлениями на почве ненависти. Так, например, Бюро помогло словацкой организации присоединиться к Международной сети против разжигания ненависти в Интернете — коалиции, состоящей из 11 НПО, следящих за связанным с ненавистью содержанием в Интернете и прилагающих усилия к его устранению.

В мае БДИПЧ в сотрудничестве с Личным представителем по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией в отношении мусульман провело круглый стол для обсуждения практических мер по преодолению негативных стереотипов, сложившихся в отношении мусульманских общин в средствах массовой информации и политическом дискурсе. В числе обсуждавшихся тем были: влияние сообщений в СМИ на восприятие событий обществом в целом и сообществами меньшинств в частности; повышение стандартов сообщений и ответственности при соблюдении принципов свободы выражения



Участники Сессии по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению, Варшава, 10 октября.

и саморегулирования; и влияние сообщений в СМИ на межкультурные отношения и сплоченность сообществ. На этой дискуссии представители организаций из мусульманских общин встретились с профессиональными работниками СМИ и экспертами со всего региона ОБСЕ, а также определяющими политику сотрудниками международных организаций. В мероприятии также приняли участие представители Парламентской ассамблеи ОБСЕ и Бюро представителя по свободе средств массовой информации.

Участники обратили внимание на то, что недостаточная осведомленность о мусульманах и исламе способствует формированию отрицательных стереотипов. Прозвучали призывы к журналистам расширять свои знания о религиозном и культурном многообразии, а также постоянно повышать свою профессиональную подготовку при освещении связанных с многообразием тем. Другие выступавшие предложили осуществить меры, направленные на повышение точности и сбалансированности сообщений о группах меньшинств; вести разработку учебных модулей по этике и разнообразию, которые должны стать стандартным элементом образования журналистов; создавать источ-

ники справочного материала и руководств по ресурсам для пишущих о мусульманских общинах и исламе; стремиться к более широкому представительству меньшинств в студиях новостей и программах СМИ; и повышать разнообразие в основных программах.

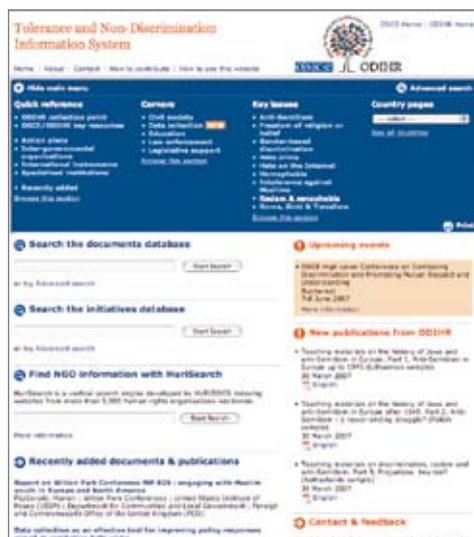
В отношении политического дискурса участники подчеркнули, что политикам следует избегать дискриминационных элементов в публичных выступлениях и приглашать представителей мусульманских общин к участию в затрагивающих их интересы дискуссиях. Участники также высказали мнение, что мусульманским общинам следует принимать более активное участие в политическом процессе.

IV. Поощрение свободы религии или убеждений

Насчитывающий 60 членов Совет экспертов БДИПЧ по вопросам свободы религии или вероисповедания, играющий роль рекомендательного и консультативного органа для государств-участников ОБСЕ в их деятельности по поощрению свободы религии, оказывает правовую поддержку отдельным странам и высказывает свои комментарии по конкретным случаям. Взяв за основу

«Рекомендации по анализу законодательства о религии или вероисповедании», Совет в 2006 году ответил на запросы пяти государств-участников. Совет предлагает экспертную помощь и поддержку государствам-участникам в случаях нарушения свободы религии. Например, в ноябре Совет выразил обеспокоенность в связи с положением общины Харе Кришна в Карасайском районе Казахстана, где было разрушено несколько домов в результате поддержанной государственными органами акции. Совет выразил готовность встретиться с представителями власти, чтобы обсудить ситуацию, и предложил оказать содействие в поисках решения.

Совет продолжает работу над составлением учебных материалов по вопросам, относящимся к стандартам международного права в области свободы религии или убеждений.



V. Развитие информационной системы по вопросам толерантности и недискриминации

Информационная система БДИПЧ по вопросам толерантности и недискриминации была создана в качестве хранилища информации, полученной от правительственных и неправительственных партнеров, а также для поддержки деятельности БДИПЧ по распространению информации и успешного опыта.

Общедоступный Интернет-сайт (<http://tandis.odih.r.pl>), который стартовал в октябре во время состоявшегося в Варшаве Совещания по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому изменению, содержит планы действий, статистические данные, сведения о законодательстве и практических инициативах по борьбе с нетерпимостью и дискриминацией, а также международные стандарты, отчеты и практические пособия по поощрению толерантности и недискриминации.

Являясь электронной библиотекой, данный Интернет-сайт в то же время открывает доступ к представленным НПО отчетам и сведениям через поисковик HuriSearch, разработанный организацией HURIDOCS (Международная система документации и информации по правам человека). HURIDOCS разработала для БДИПЧ специальный интерфейс, который открывает доступ к запрашиваемой информации по вопросам, в отношении которых БДИПЧ поддерживает контакты с более чем 3 000 организаций по правам человека во всем мире.

Посредством *Legislationline*, базы данных БДИПЧ по законодательству, Интернет-сайт открывает доступ к информации по действующему в регионе ОБСЕ законодательству в отношении преступлений на почве ненависти.

Приоритеты на будущее

Основываясь на этой деятельности БДИПЧ сосредоточит свои усилия в 2007 году на следующих семи областях:

1. Мониторинг, составление отчетов и последующие действия, связанные с реагированием на преступления и инциденты на почве ненависти

БДИПЧ сосредоточит свои усилия на предоставлении технической помощи государствам-участникам ОБСЕ с целью повышения качества, наличия и доступности информа-

ции о преступлениях на почве ненависти. Будет создана неофициальная рабочая группа для оказания технической помощи государствам-участникам ОБСЕ по сбору данных, относящихся к преступлениям на почве ненависти. Эксперты также исследуют возможность разработки шаблона для представления данных по преступлениям на почве ненависти, который будет использоваться государствами-участниками для передачи БДИПЧ информации и статистических данных.

2. Просветительская деятельность, направленная на поощрение терпимости, уважения и взаимопонимания, а также сохранение памяти о Холокосте

Просветительская деятельность по Холокосту и сохранению памяти о нем, а также подготовка учебных материалов по борьбе с антисемитизмом будет оставаться в центре внимания. Рекомендации по проведению дней памяти Холокоста будут переведены еще на ряд языков, а также будет подготовлено второе издание руководства для преподавателей о том, как следует реагировать на проявления антисемитизма в школах. В план включено также издание брошюры об успешном опыте государственных органов по проведению дней памяти о трагедии Холокоста и его жертвах в соответствующих странах. Учебные материалы по антисемитизму будут адаптированы к условиям еще трех государств-участников.

После экспертной оценки осуществляемых в государствах-участниках ОБСЕ стратегий и инициатив в области образования, направленных на укрепление взаимного уважения и взаимопонимания, БДИПЧ приложит усилия к тому, чтобы облегчить обмен информацией между экспертами и окажет поддержку государственным инициативам по укреплению образовательных программ в области разнообразия.

БДИПЧ окажет поддержку в составлении ряда справочников по мусульманским общинам в регионе ОБСЕ. Эти справочники будут



Доктор Джеймс Зогби из Арабско-американского института на совещании, посвященном участию мусульман в общественном дискурсе, Варшава, 9 мая.

содержать информацию о различных аспектах ислама и культуры мусульман и будут содействовать более глубокому пониманию вклада мусульманских общин в жизнь соответствующих стран и их участия в ней. Этот справочник будет содержать информацию, представляющую интерес, в первую очередь, для политических и общественных деятелей, журналистов и преподавателей. Эти справочники будут первоначально составлены для четырех государств-участников: Франции, Германии, Нидерландов и Испании. В 2008 году предполагается составление второй серии таких справочников для других стран. Каждый справочник будет разрабатываться при участии национальных экспертов и адаптирован к особенностям данной страны.

3. Содействие по правовым вопросам

БДИПЧ продолжит сбор и оценку действующего в регионе ОБСЕ законодательства о преступлениях на почве ненависти. Как часть процесса оценки потребностей в рамках Программы для сотрудников правоохранительных органов по борьбе с преступлениями на почве ненависти, будут проведены консультации с судьями и сотрудниками прокуратуры принимающих стран, чтобы выяснить их точку зрения об эффективности законодательства о таких преступле-

ниях в соответствующих странах. Аналогичные консультации будут проведены с работниками прокуратуры, которые примут участие в учебных занятиях. Если в результате таких консультаций обнаружится существенная неудовлетворенность действующим законодательством о преступлениях на почве ненависти, БДИПЧ предложит свою помощь судебному корпусу и обвинителям в доведении их взглядов до сведения исполнительной и законодательной власти.

4. Гражданское общество

БДИПЧ совместно с советом экспертов составит учебные программы для НПО по теме преступлений на почве ненависти. Поскольку такие программы предназначены для НПО, действующих во всем регионе ОБСЕ, их содержание должно отражать разнообразие возможной деятельности и подходов гражданского общества к преступлениям на почве ненависти. Например, учебная программа будет содержать модули по стандартным приемам мониторинга инцидентов, оказанию помощи жертвам и отношениям с правоохранительными органами. Когда учебная программа будет разработана, БДИПЧ предложит проведение учебных занятий для представителей гражданского общества на национальном и региональном уровне. Участникам будет оказана финансовая и техническая помощь в реализации небольших проектов.

5. Оказание помощи правоохранительным органам и судебному корпусу в борьбе с преступлениями на почве ненависти

В 2007 году БДИПЧ продолжит реализацию программы для сотрудников правоохранительных органов по борьбе с преступлениями на почве ненависти в государствах-участниках ОБСЕ, проявивших интерес к этой программе. После экспертной оценки потребностей Польши в 2006 году, программа будет адаптирована, переведена на польский язык и реализована в течение 2007 года. В Сербии БДИПЧ планирует продолжение



проведения оценки, после чего программа будет адаптирована к нуждам сербских правоохранительных органов.

После проведения в Париже семинара в формате подготовки тренеров, некоторые государства-участники ОБСЕ проявили интерес к оценке необходимости повысить информированность сотрудников своих правоохранительных органов по различным аспектам преступлений на почве ненависти, либо к реализации программы в полном объеме в соответствующих странах. Группа экспертов БДИПЧ будет и далее поддерживать неофициальную информационную сеть для сотрудников полиции и в соответствии с этим проводить учебные занятия и оказывать помощь.

6. Свобода религии или убеждений

В дополнение к предоставлению экспертных заключений и содействия правительствам и гражданскому обществу, Совет экспертов БДИПЧ по свободе религии или вероисповедания разработает руководящие принципы по преподаванию религии в государственных школах в регионе ОБСЕ. Руководящие принципы будут играть роль практического пособия при составлении учебных программ по религии, выборе предпочтительной процедуры обеспечения объективности при структурировании учебных программ

и стандартов реализации таких процедур. Составление этих руководящих принципов будет завершено к концу 2007 года.

7. Создание информационной системы по толерантности и недискриминации для отдельных групп пользователей

С целью оказания поддержки Программе по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов на Интернет-сайте будет создан специальный раздел с информацией, представляющей особый интерес для прокуроров и следователей, а также для экспертов по информации о преступлениях на почве ненависти.

В 2007 году данный Интернет-сайт будет доступен и на русском языке.



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».

— «Хартия европейской безопасности», Стамбул, 1999 год

Во всем регионе ОБСЕ, и в частности в Центральной и Юго-Восточной Европе, проживают общины рома, синти, странствующих лиц и других групп, часто называемых *цыганами*. Многие из этих групп объединяют не только этнические, языковые и культурные связи, но и непреодолимые последствия дискриминации, которую они испытывают во всех аспектах своей жизни. Независимо от того, проявляется ли эта дискриминация лишь в пассивной нетерпимости или в яростной ненависти, она вытесняет эти сообщества на периферию жизни общества, оставляя им лишь скудные жизненные возможности, будь-то пища, вода или надежный кров, возможности образования, медицинского обслуживания и трудоустройства. Общества, разделенные по этническим характеристикам, в которых господствуют неравенство, ненависть и социальное отторжение, ставят под угрозу как безопасность отдельных лиц, так и стабильность всего региона. Осознавая эту угрозу, государства-участники ОБСЕ приняли в 2003 году План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ.

Основные вопросы

» **Расизм и дискриминация.** В периоды глубоких политических перемен общественные противоречия проявляются с особой остротой, и возникающее напряжение зачастую принимает формы расизма или дискриминации в отношении уязвимых сообществ. Переходный период, продолжающийся в странах Восточной и Юго-Восточной Европы в течение последних пятнадцати лет, часто породил всплески враждебности, направленной на рома, синти и относимые к ним группы.

В результате рома и синти были лишены доступа к трудоустройству, образованию, жилью и медицинскому обслуживанию. Они также все чаще становятся жертвами преступлений на почве расовой ненависти и жестокого обращения со стороны правоохранительных органов. Такие преступления нередко усугубляются отказом ответственных органов власти защитить рома, и относительной безнаказанностью виновников преступлений, о которых не сообщается или которым выносятся мягкие приговоры.

» **Безопасность жилища.** Для многих рома получение законного места проживания в безопасных условиях является необходимой предпосылкой для признания и осуществления других прав. Без адреса места жительства зачастую невозможно зарегистрироваться для получения социальных услуг или осуществлять приносящую законный заработок деятельность. Отсутствие безопасного места проживания часто влечет за собой принудительное выселение, невозможность владения землей, отказ в регистрации граждан и в приеме детей в школу.

» **Торговля людьми.** Такие факторы, как свойственная этой группе населения бедность,



Из-за неурегулированности проблем местожительства дети рома зачастую не могут поступить в школу.

социальная маргинализация, разрушение структуры институциональной поддержки и широко распространенная дискриминация, делают общины рома и синти особенно уязвимыми для торговли людьми.

» **Участие в общественной и политической жизни.** Дискриминация, с которой сталкиваются рома и синти, не позволяет им принимать значительное участие в общественной и политической жизни государств, в которых они проживают. Это нередко усугубляется отсутствием понимания с их стороны, что став политически активными, они смогут оказывать влияние на свое положение, что принесет им многие выгоды. В особенно тяжелом положении находятся самые уязвимые группы в общинах рома и синти, в числе которых женщины, молодежь, внутренне перемещенные лица, беженцы и возвращающиеся лица.

Направления деятельности

В 2006 году деятельность БДИПЧ была сосредоточена в следующих областях:

- » Реализация и оценка выполнения Плана действий;
- » Борьба с расизмом и дискриминацией;
- » Работа по социальным вопросам;
- » Расширение участия в общественной и политической жизни;
- » Обеспечение соблюдения основных прав рома и синти в кризисных и посткризисных ситуациях.

I. Реализация и оценка выполнения Плана действий

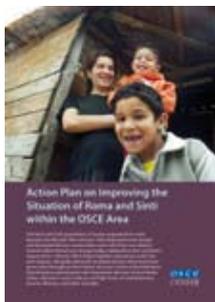
Основные руководящие принципы по поощрению прав и возможностей рома, синти и относимых к ним общин, включены в План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ. В этом документе государства-участники обязались прилагать усилия к тому, чтобы рома, синти и другие группы имели возможность принимать участие во всех аспектах общественной и политической жизни, и эффективно устранять созданные дискриминацией препятствия.

План действий предусматривает участие в этом государства, получившего всеобъемлющие рекомендации и принимающего ряд мер для решения существующих проблем. Он также предполагает, что рома и синти сами должны принимать активное участие во всех действиях, направленных на их сообщества.

В связи с данным Планом действий БДИПЧ выполняет три задачи: оказывает помощь государствам-участникам в реализации положений, содержащихся в Плане действий; осуществляет собственные мероприятия, направленные на улучшение положения рома и синти; и составляет отчеты о выполнении государствами-участниками своих обязательств в соответствии с Планом действий.

В целях осуществления плана действий БДИПЧ сотрудничает с другими международными, а также неправительственными организациями, национальными и местными органами управления, согласуя относящиеся к рома и синти процессы и инициативы. Так, например, БДИПЧ организовало в 2006 году в Бухаресте вторую конференцию по реализации и согласованию национальной политики в отношении рома, синти и странствующих лиц под эгидой Председательства ОБСЕ совместно с Советом Европы, Европейским мониторинговым центром по вопросам расизма и ксенофобии, и Европейской комиссией, включая Европейский форум рома и странствующих лиц, которая последовала за аналогичной конференцией, состоявшейся в Варшаве в 2005 году.

Листовка с объяснением Плана действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти.



План действий ОБСЕ по улучшению положения рома и синти ставит общей целью «наращивание государствами-участниками и соответствующими институтами и структурами ОБСЕ усилий с тем, чтобы дать рома и синти возможность занимать полноправное и равноправное место в обществе в наших странах и искоренить дискриминацию по отношению к ним».

— План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ, 2003 год

Николай Георге (слева), тогдашний руководитель Контактного пункта БДИПЧ по вопросам рома и синти, слушает выступление консультанта Робина Окли на встрече по вопросам взаимодействия между полицией и сообществами рома и синти, в Скопье, 13 июня.



Для оценки реализации Плана действий, БДИПЧ разослало всем государствам-участникам анкету, чтобы получить от них информацию об инициативах, осуществленных в соответствии с этим планом, а также о трудностях, возникающих при их реализации. Бюро готовит отчет с анализом полученной информации, который должен стать частью более обширного проекта по разработке методики проверки и оценки реализации Плана действий.

БДИПЧ воспользовалось Совещанием по рассмотрению выполнения обязательств, посвященным человеческому измерению, чтобы обсудить с заинтересованными партнерами ход разработки этой методики. БДИПЧ способствовало проведению в ходе данного совещания ряда дополнительных мероприятий по различным аспектам Плана действий, включая гендерные вопросы; деятельность правоохранительных органов в полиэтнических общинах; легализацию незаконных поселений; содействие интеграции рома на рынке труда; и политику в отношении рома, ашкали и египтян в связи с политическим статусом Косово.

II. Борьба с расизмом и дискриминацией

Расизм и дискриминация в отношении рома и синти, известные также под названием *цыганophobia*, возросли за последние пятнадцать лет. Глубоко укоренившиеся формы и проявления расизма стали более заметными после распада коммунистического блока. Новые формы враждебности, отторжения и ненависти продолжают беспрепятственно проявляться во всем регионе ОБСЕ, и в частности в национальных парламентах, Европейском парламенте и выступлениях лидеров экстремистских политических партий.

Особое беспокойство вызывает дискриминация со стороны полиции, поскольку именно полиция должна защищать представителей народности рома и синти и гарантировать им одинаковое с другими группами отношение в соответствии с законом. Рома и синти продолжают сообщать о частых случаях жестокого обращения с ними со стороны полиции; о применении неоправданной и непропорциональной силы, в том числе к женщинам и несовершеннолетним; об отсутствии своевременного и эффектив-

Участник встречи представителей рома в Скопье смотрит телевизионное интервью по гендерным вопросам с Надире Сельман из бывшей Югославской Республики Македония.



ного вмешательства полиции для их защиты от коллективного насилия со стороны групп, к которым относится большинство населения; и о продолжающемся недоверии между полицией и общинами рома и синти.

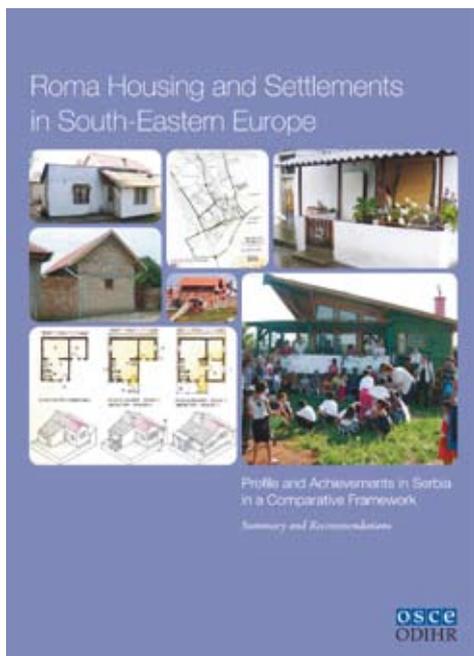
В 2006 году БДИПЧ продолжило проект, связанный с осуществлением полицейской деятельности в общинах рома, который призвал к проведению консультаций между правоохранными органами и общинами рома и синти. Эта инициатива имеет своей целью поощрение институциональных изменений в правоохранных органах и оказание содействия трансформированию полиции в службу, обеспечивающую защиту и предотвращение преступлений в отношении кого бы то ни было. В Румынии и Соединенном Королевстве были проведены международные семинары и круглые столы, на которых высокопоставленные сотрудники правоохранных органов встретились с представителями НПО, занимающимися вопросами народности рома, чтобы обсудить деятельность полиции в отношении рома и ее соответствие международным стандартам в области прав человека.

Полиция Румынии составила в 2006 году

отчет, касающийся ее политики и практики в отношении представителей народности рома. На основе начатой в 2005 году самооценки в нем изложены извлеченные уроки и определены те области, в которых необходимо повышение стандартов полицейской деятельности и соблюдение прав представителей народности рома. БДИПЧ планирует опубликовать этот отчет, чтобы побудить правоохранные органы других государств-участников к проведению аналогичной оценки, которая может быть положена в основу институциональной реформы.

III. Работа по социальным вопросам

Рома, синти и относимые к ним сообщества сталкиваются с массой неразрешимых социально-экономических проблем, включая торговлю людьми, отсутствие приемлемого жилья, отказ в доступе к качественному несегрегированному образованию и медицинскому обслуживанию, а также сложности, связанные с традиционными обычаями, такими как раннее заключение браков и использование детского труда в коммерческой деятельности. Хотя международное сообщество и предприняло шаги для раз-



Публикация о поселениях рома и градостроительных планах в Сербии.

решения многих из этих проблем, главный фактор в их преодолении состоит, в конечном счете, в эффективной реализации местными органами власти принятой политики и в создании внутри страны организаций, способных провести эту работу на местном уровне.

Торговля людьми¹¹

В 2006 году БДИПЧ составило доклад по ситуации, подчеркивающий проблему торговли людьми и ее последствия для общин рома. В документе отмечена необходимость большей координации действий, предпринимаемых организациями, работающими по вопросам народности рома, а также другим вопросам, и усилий со стороны активистов рома по повышению осведомленности своих общин о внешних и внутренних факторах, усугубляющих уязвимость представителей народности рома с точки зрения торговли людьми.

¹¹ Дополнительную информацию о деятельности БДИПЧ в области предотвращения торговли людьми см. в разделе «Права человека», стр. 68-71.

БДИПЧ также организовало региональный круглый стол в Албании на тему «Повышение эффективности борьбы с торговлей людьми в общинах рома: наращивание регионального и местного потенциала». В нем приняли участие представители НПО, ведущих борьбу с торговлей людьми, и активисты рома из более чем десяти стран.

Во исполнение принятых на круглом столе рекомендаций, БДИПЧ планирует финансирование нескольких небольших проектов, направленных на развитие сотрудничества между НПО рома и НПО, ведущими борьбу с торговлей людьми, с целью повышения осведомленности и развития потенциала рома в борьбе с торговлей людьми в странах Юго-Восточной Европы.

Плохие условия жизни

Во многих странах Юго-Восточной и Восточной Европы условия жизни рома и синти остаются неудовлетворительными. Обратившись к этой проблеме, БДИПЧ оказало поддержку ряду инициативных проектов по легализации незаконных поселений. Например, БДИПЧ заказало отчет о включении поселений рома и синти в градостроительные планы. Полный отчет был опубликован в Сербии в 2006 году, а его краткое изложение с рекомендациями опубликовано на английском. Это стало основой вклада БДИПЧ в состоявшуюся в Белграде в ноябре 2006 года конференцию на тему «Развитие и легализация поселений и жилищ рома».

Традиционный для рома передвижной дом на колесах, представленный как часть выставки культуры рома рядом с гостиницей «Софител Виктория» в Варшаве — месте проведения Совещания по рассмотрению выполнения обязательств, посвященного человеческому измерению в 2006 году.



Себастьян Серифович из косовского Центра документации по рома и ашкали рассказывает о положении беженцев и ВПЛ на июньской встрече представителей рома из Юго-Восточной Европы.



IV. Расширение участия в общественной и политической жизни

История участия рома и синти в политической жизни в качестве как избирателей, так и кандидатов, весьма непродолжительна. Это объясняется их длительным маргинальным существованием и дискриминацией, с которой они сталкивались. Другим фактором, порождающим такую ситуацию, является отсутствие осведомленности рома и синти как о путях реализации их политических прав, так и о преимуществах, которые может дать им участие в политической жизни. Хотя в последние годы наблюдается более активное включение рома и синти в общественную жизнь, их участие в выборах остается непропорционально низким. Побуждая рома и синти принимать участие в выборах и осознанно распоряжаться своим правом голоса, Бюро содействует увеличению роли рома в политических и общественных институтах, что может помочь разрешению соответствующих проблем, посредством их включения в платформы основных политических партий.

В 2006 году БДИПЧ завершило осуществлявшийся совместно с ЕС трехгодичный проект по расширению участия рома и синти в общественной и политической жизни как путь к реализации этой категорией граждан своих основных прав. Проект осуществлялся в большинстве стран бывшей Югославии и включал ряд мероприятий: от регистрации граждан, регистрации избирателей, обучения избирателей и проведения кампаний по

поощрению участия в выборах - до проведения круглых столов по созданию коалиций, подготовки кандидатов и поддержки сотрудничества на местном уровне между представителями рома и избранными местными органами власти. Особое внимание было уделено внутренне перемещенным лицам (ВПЛ), беженцам, лицам, ищущим политического убежища, и возвращающимся лицам из числа рома и ашкали.

В течение нескольких лет БДИПЧ поощряло участие рома и синти в своих миссиях по наблюдению за выборами в качестве краткосрочных и долгосрочных наблюдателей. Этим преследовалась двойная цель: во-первых, расширить разнообразие состава миссий и, во-вторых, помочь представителям рома обрести глубокое понимание избирательного процесса. Тот факт, что этих лиц сейчас регулярно включают в миссии ОБСЕ по наблюдению за выборами, свидетельствует об успешности этого пути приобщения рома к процессу наблюдения за выборами.

V. Обеспечение соблюдения основных прав рома и синти в кризисных и посткризисных ситуациях

В кризисных и посткризисных ситуациях общины рома и синти нередко подвергаются дискриминации как ВПЛ, лица, ищущие убежища, или беженцы, что ведет к неприемлемым условиям жизни, ограничению доступа к медицинскому обслуживанию и получению образования, а также непредставленности при принятии решений об их праве на безопасное и устойчивое возвращение в страну происхождения или интеграцию в странах, где они в данное время проживают.

БДИПЧ в настоящее время осуществляет ряд проектов, цель которых заключается в развитии контактов между представителями и общинами рома и синти и местными органами власти в кризисных и посткризисных ситуациях. Особо подчеркнута необходимость проведения надлежащих консультаций при принятии решений, влияющих на их жизнь. Проект вновь обращает внимание

на Косово и комплекс конкретных проблем, с которыми сталкиваются ВПЛ и беженцы. В частности, БДИПЧ оказало поддержку неправительственным организациям, работающим по вопросам рома и синти, и представителям общин, ведущим переговоры о долгосрочном разрешении посткризисных ситуаций в полиэтнических общинах Косово, включающих большое число рома и синти, путем проведения ряда семинаров, практикумов и тренингов, на которых, в числе прочего, рассматривались вопросы регистрации граждан и лоббирования избранных должностных лиц.

Рома в Косово

Более 150 000 представителей народности рома оказались втянутыми в конфликт 1998-1999 гг., и многие из них стали мишенью для сил этнических албанцев, считавших их сербскими коллаборационистами, тогда как сербская армия изгоняла рома из албанских деревень в Косово. Более 120 000 из них бежали из Косово и являются в настоящее время ВПЛ в Сербии или проживают в Европейском Союзе.

До войны одной из самых преуспевающих общин рома на Балканах была митровицкая «Махалла»¹², насчитывающая 8 000 жителей. Сейчас примерно тысяча еще остающихся человек живут в лагерях для ВПЛ в Северной Митровице, загрязненной свинцом.

В 2006 году БДИПЧ продолжило ряд начатых в предыдущие годы проектов в этой области. Так, например, Бюро оказало помощь Центру документации по рома и ашкали в Приштине и его отделению в Митровице. Центр оказывает помощь рома, находящимся в лагерях для ВПЛ в Северной Митровице, и репатриантам, представляя их интересы и запросы органам власти, кото-

¹² Махалла – это старое поселение, в котором проживают рома, располагающееся обычно рядом с городом вне жилой застройки и не входящее в городские планы. Такие поселения не имеют законного статуса, в них не бывает основной инфраструктуры и связей с соседними общинами. Почти все или все дома в Махалле строятся без надлежащим образом оформленного разрешения.



САРА БРДЖИЧ

рые должны решать возникающие у них проблемы. Центр в Приштине также содействует контактам между представителями лагерей ВПЛ и персоналом Миссии ООН в Косово (МООНК), отвечающим за реализацию проекта по возвращению рома в Махаллю.

БДИПЧ поддержало также проведение нескольких встреч ВПЛ народности рома из Косово и лиц, обратившихся за политическим убежищем в Юго-Восточной Европе и Европейском Союзе, для обмена информацией и обсуждения различных перспектив восстановления Махалли рома, а также возможностей возвращения и интеграции их в общество косоваров. Цель встречи состояла в выработке общей позиции по упомянутым вопросам представителями рома в Косово и рома из Косово, живущими в странах Европейского Союза. Участники составили проект совместной декларации, содержащей запросы и рекомендации, которая была направлена властям в Косово.

БДИПЧ также оказало поддержку Форуму рома и ашкали в Косово — сети, охватывающей почти все организации рома и ашкали в Косово — в проведении ряда встреч по выработке политической позиции и внесению своего вклада в международные переговоры по статусу Косово и инициативу по разработке всесторонней стратегии интеграции общин рома, ашкали и египтян в косоварское сообщество.

Вера Куртич — одно из контактных лиц БДИПЧ по вопросам народности рома в Сербии — на июньской встрече в Скопье.

Анализы законодательства

Выборы

В 2006 году БДИПЧ издало 13 анализов и экспертных заключений по законодательству, многие из которых были произведены совместно с Комиссией Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия):

Страна	Законодательство
Армения	Совместное экспертное заключение по проекту поправок к избирательному кодексу Армении
Хорватия	Совместное экспертное заключение по проекту закона о государственной избирательной комиссии Хорватии
Грузия	Совместное экспертное заключение по избирательному кодексу Грузии
Грузия	Совместное экспертное заключение по избирательному кодексу Грузии (с поправками от 24 июля 2006 года)
Кыргызстан	Оценка избирательного кодекса Кыргызской Республики
Кыргызстан	Обзор государственной программы по совершенствованию избирательной системы
Бывшая Югославская Республика Македония	Совместное экспертное заключение по проекту избирательного кодекса бывшей Югославской Республики Македония
Бывшая Югославская Республика Македония	Совместное экспертное заключение по избирательному кодексу бывшей Югославской Республики Македония
Молдова	Совместное экспертное заключение по избирательному кодексу Молдовы
Сербия (Сербия и Черногория)	Совместные рекомендации по законам о парламентских, президентских и местных выборах и по проведению выборов в Республике Сербия
Таджикистан	Оценка закона о президентских выборах в Республике Таджикистан
Украина	Совместное экспертное заключение по проекту закона о государственном реестре избирателей Украины
Украина	Совместное экспертное заключение по закону о народных депутатах Украины

Поддержка законотворческой деятельности

БДИПЧ провело обзор законодательства и предоставило комментарии в следующих случаях:

Албания

- ▶ Закон о гендерном равенстве
- ▶ Соглашение между Советом Министров Республики Албания и религиозной общиной об установлении взаимных отношений

Армения

- ▶ Проект поправок к уголовному кодексу (относительно торговли людьми)
- ▶ Законопроект о лоббировании

Азербайджан

- ▶ Закон о свободе собраний

Беларусь

- ▶ Законопроект о противодействии экстремизму

Грузия

- ▶ Проект поправок к законам о регулировании деятельности туристических, курортных, рекламных и кадровых агентств и операторов в целях борьбы с торговлей людьми

Казахстан

- ▶ Законопроект о борьбе с отмыванием преступных доходов и финансированием терроризма
- ▶ Законопроект о пожертвованиях и благотворительной деятельности
- ▶ Проект поправок к отдельным законодательным актам, касающимся общественного порядка и безопасности

Кыргызстан

- ▶ Закон о государственных гарантиях обеспечения гендерного равенства

Республика Сербия

- ▶ Закон о свободе отправления религиозных обрядов, церквях, религиозных общинах и объединениях

Таджикистан

- ▶ Законопроект об организациях гражданского общества
- ▶ Законопроект о свободе совести и религиозных объединениях

Туркменистан

- ▶ Закон о миграции

Украина

- ▶ Закон об общественных объединениях
- ▶ Законопроект о свободе совести и религиозных организациях
- ▶ Закон о домашнем насилии

Бывшая Югославская Республика Македония

- ▶ Пересмотренная редакция законопроекта о равных возможностях
- ▶ Два варианта редакции законопроекта о правовом статусе церквей, религиозных общин и групп

Программы и проекты

Выборы

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>	<i>Компоненты</i>
Техническое содействие в проведении выборов	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Предупреждение и помощь по законодательным вопросам • Руководящие принципы по регистрации избирателей
Совершенствование наблюдения за выборами	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Нарращивание потенциала внутренних наблюдателей • Руководство по мониторингу СМИ в период выборов • Руководство по наблюдению за электронным голосованием • Фонд содействия разнообразию состава миссий наблюдателей за выборами • Участие женщин в политической жизни
Подготовка наблюдателей за выборами	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Подготовка краткосрочных наблюдателей из государств-участников, на которых распространяется финансирование из Фонда содействия разнообразию состава миссий наблюдателей за выборами

Верховенство закона

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>	<i>Компоненты</i>
Уголовное правосудие	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Оказание содействия Учебному центру для работников системы правосудия (Казахстан) • Программа по борьбе с пытками • Летняя школа по уголовному правосудию в Центральной Азии • Мониторинг мест предварительного заключения (Кавказ, Центральная Азия) • Программа для работников прокуратуры (Армения) • Военные преступления (Юго-Восточная Европа)
Справедливое судебное разбирательство	Юго-Восточная Европа, Кавказ, Центральная Азия	<ul style="list-style-type: none"> • Содействие в разработке и поддержке стандартов справедливого судебного разбирательства • Учебная программа для судей, работников прокуратуры и адвокатов Кыргызстана по Международному пакту о гражданских и политических правах (Кыргызстан) • Военные преступления (Юго-Восточная Европа) • Региональный мониторинг судебных процессов (Юго-Восточная Европа)

Проекты

Предупреждение и помощь по законодательным вопросам	Кавказ	
Оказание технического содействия национальным институтам по правам человека, таким как институт омбудсмена	Кавказ	
Содействие законотворческой деятельности	Кыргызстан	
Юридическая помощь и представительство в суде	Хорватия	
Законодательная реформа	Черногория	

Гражданское общество и демократическое управление

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>	<i>Компоненты</i>
Демократическое управление	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Демократическое институциональное развитие политических партий (Грузия) • Центр парламентской реформы (Грузия) • Укрепление местного потенциала для проведения политического анализа (Кыргызстан)

Гендерное равенство

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>	<i>Компоненты</i>
Расширение участия женщин в демократических процессах	Южный Кавказ, Центральная Азия, Украина, бывшая Югославская Республика Македония	<ul style="list-style-type: none"> • Развитие лидерских качеств среди женщин и содействие построению коалиций (Южный Кавказ и Центральная Азия) • Сотрудничество гражданского общества с органами власти по расширению участия женщин в политической жизни (Южный Кавказ, Центральная Азия, Украина, бывшая Югославская Республика Македония) • Укрепление национального опыта в области гендерного равенства и включение гендерного аспекта в процесс принятия политических решений (Южный Кавказ, Центральная Азия, бывшая Югославская Республика Македония) • Предотвращение домашнего насилия и борьба с ним (Южный Кавказ, Центральная Азия, Украина)
Права человека, женщины и безопасность	Юго-Восточная Европа, Центральная Азия, Молдова	<ul style="list-style-type: none"> • Выполнение Резолюции Совета Безопасности ООН 1325 по вопросам женщин, мира и безопасности (Центральная Азия, Юго-Восточная Европа) • Решение проблемы домашнего насилия (Молдова)

Миграция/свобода передвижения

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>	<i>Компоненты</i>
Внутренняя миграция: оказание помощи в применении международных стандартов прав человека относительно свободы передвижения и права на свободный выбор места жительства в пределах границ государства	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка нового законодательства по гражданству, оказание правовой помощи по связанным с этим вопросам (Кыргызстан) • Практические комментарии к закону, регулирующие свободу передвижения и свободный выбор места жительства (Украина)
Трансграничная миграция: поддержка международного сотрудничества по вопросам миграции и прав мигрантов	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка программ по регулированию миграции (Казахстан и Российская Федерация) • Содействие в разработке правовой базы по допуску, трудоустройству и предоставлению легального статуса рабочим-мигрантам в регионе • Защита прав человека мигрантов/разработка миграционной политики в соответствии с обязательствами ОБСЕ (Казахстан) • Совершенствование механизма обмена данными (Восточная Европа, Центральная Азия)

Содействие законотворческой деятельности

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>	<i>Компоненты</i>
Программа оказания содействия при реформировании законодательства	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Мониторинг законотворческой деятельности • Рекомендации по приведению внутреннего законодательства в соответствие с обязательствами ОБСЕ • Рекомендации по совершенствованию законодательства и законотворческого процесса (Грузия, Армения, Молдова, Украина, бывшая Югославская Республика Македония) • Руководящие принципы по разработке законодательства в области свободы собраний • Интернет-сайт www.legislationline.org, включая интерфейс на русском языке

Права человека

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>	<i>Компоненты</i>
Права человека и борьба с терроризмом	Регион ОБСЕ/государства-участники, от которых поступили запросы	<ul style="list-style-type: none"> • Учебные модули и пособие по правам человека и борьбе с терроризмом • Подготовка междисциплинарного круглого стола по предотвращению насильственного экстремизма • Семинар для экспертов на тему «Права человека и международное сотрудничество в борьбе с терроризмом» • Поощрение солидарности с жертвами терроризма

Учебно-просветительская деятельность по правам человека	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Учебный курс БДИПЧ по человеческому измерению для сотрудников миссий ОБСЕ на местах • Обучение в области прав человека • Нарращивание потенциала НПО по вопросам мониторинга прав человека (Армения, Таджикистан) • Региональный проект по наращиванию потенциала НПО под названием «Мониторинг прав человека в местах предварительного заключения» (Центральная Азия)
Права человека и вооруженные силы	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Учебное пособие по правам человека и основным свободам военнослужащих • Ряд тематических круглых столов по вопросам прав человека сотрудников вооруженных сил
Мониторинг судебных процессов	Казахстан, Кыргызстан, Молдова	<ul style="list-style-type: none"> • Мониторинг судебных процессов по уголовным делам (Казахстан, Кыргызстан) • Составление отчетов по результатам мониторинга судебных процессов (Казахстан, Кыргызстан) • Поддержка программы мониторинга судебных процессов, осуществляемой Миссией ОБСЕ в Молдове
Борьба с торговлей людьми	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Совершенствование национальных механизмов перенаправления жертв торговли людьми (Албания, Беларусь, Франция, Грузия, Казахстан, Россия, Турция, Испания, Соединенное Королевство) • Идентификация жертв и оказание им помощи • Доступ жертв к правосудию и средствам правовой защиты • Применение законодательства по борьбе с торговлей людьми
Смертная казнь	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Публикация на тему <i>Смертная казнь в регионе ОБСЕ</i> • Повышение осведомленности по вопросам прав человека, связанным со смертной казнью (Узбекистан)

Толерантность и недискриминация

Программы	Регион	Компоненты
Просветительская и информационная деятельность по поощрению толерантности, уважения и взаимопонимания, а также по сохранению памяти о Холокосте	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Методические и учебные пособия по антисемитизму (Хорватия, Дания, Германия, Литва, Нидерланды, Польша и Украина) • Методические занятия для преподавателей/практические руководства по проведению дней памяти Холокоста и особенностям современного антисемитизма • Методика, учебные программы и материалы по воспитанию уважения и поощрению разнообразия
Программа по борьбе с преступлениями на почве ненависти для сотрудников правоохранительных органов	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Международный семинар в формате подготовки тренеров (присутствовали эксперты из 14 государств-участников ОБСЕ) • Передача информации и средств поддержки национальным группам по реализации (Хорватия) • Посещения с целью оценки потребностей (Сербия, Польша) • Действия в связи с отсутствием точной информации по преступлениям на почве ненависти, включая проведение специальной встречи по реализации мер, направленных на поощрение толерантности, с привлечением мнений и опыта сотрудников правоохранительных органов
Наращивание потенциала гражданского общества для борьбы с преступлениями на почве ненависти и насильственными проявлениями нетерпимости	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Подготовительные встречи НПО перед совещаниями ОБСЕ по выполнению обязательств, касающихся укрепления терпимости • Поддержка НПО в содействии, которое они оказывают государствам-участникам для выполнения их обязательств • Поддержка усилий по восстановлению доверия в пострадавших сообществах и лучшему реагированию органов власти на преступления на почве ненависти (Юго-Восточная Европа, Восточная Европа, Центральная Азия)
Свобода религии или убеждений	Регион ОБСЕ	<ul style="list-style-type: none"> • Поддержка общин верующих и гражданского общества в мониторинге соблюдения норм, относящихся к свободе религии или убеждений (включая учебный модуль) • Комиссия экспертов БДИПЧ по свободе религии или вероисповедания • Анализ законодательства, представление комментариев по проектам законодательства (Армения, Таджикистан, бывшая Югославская Республика Македония, Украина, Румыния)

Контактный пункт по вопросам рома и синти

<i>Программы</i>	<i>Регион</i>	<i>Компоненты</i>
Оказание содействия в улучшении положения рома и синти	Юго-Восточная Европа, Румыния, Болгария, Молдова, Соединенное Королевство	<ul style="list-style-type: none"> • Предоставление информации и помощи внутренне перемещенным лицам из числа рома, ашкали и египтян (Косово) • Борьба с дискриминацией и укрепление доверия в связи с урегулированием вопросов о законности проживания и недопущения этнической или расовой сегрегации в жилищных проектах на территории ОБСЕ (бывшая Югославская Республика Македония; Сербия, включая Косово; Черногория) • Повышение осведомленности активисток из числа рома по проблемам торговли людьми (Юго-Восточная Европа, Албания, Сербия, бывшая Югославская Республика Македония) • Полиция и рома: обеспечение безопасности в полиэтнических сообществах (Румыния, Соединенное Королевство)

Конференции и встречи

<i>Название</i>	<i>Место проведения</i>	<i>Дата</i>	<i>Число участников</i>
Мероприятия по человеческому измерению			
Дополнительное совещание по человеческому измерению на тему «Правозащитники и национальные институты по правам человека: законодательные, государственные и негосударственные аспекты»	Вена	30-31 марта	252
Семинар по человеческому измерению, посвященный утверждению верховенства закона и соблюдению должных процедур в системах уголовного правосудия	Варшава	11-13 мая	192
Дополнительное совещание по человеческому измерению на тему «Свобода средств массовой информации: защита журналистов и доступ к информации»	Вена	13-14 июля	246
Совещание по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению	Варшава	2-13 октября	1 031
Дополнительное совещание по человеческому измерению на тему «Демократизация: укрепление демократии посредством эффективного представительства»	Вена	2-3 ноября	160
Выборы			
Встреча экспертов по наблюдению за электронным голосованием	Варшава	13-14 июля	15
Круглый стол по обсуждению Решения Совета министров № 17	Варшава	8 октября	33
Встреча экспертов по наблюдению за регистрацией избирателей	Варшава	7-8 декабря	21
Верховенство закона			
Круглый стол по предотвращению пыток	Кишинев	24-25 мая	30
Конференция по упразднению практики дополнительного расследования	Астана	26-27 августа	80
Семинар, посвященный правовой защите по делам о военных преступлениях в Боснии и Герцеговине, Хорватии, и Сербии	Сараево	30-31 октября	46
Гражданское общество и демократическое управление			
Межпартийная конференция по участию политических партий в построении новой демократии в Грузии	Тбилиси	17 марта	46
Межпартийная конференция по региональной политике	Гудаури, Грузия	13-15 июля	37
Межпартийный семинар по стратегическому планированию и внутренней организации	Тбилиси	12-15 декабря	39
Миграция/свобода передвижения			
Международный опыт проведения программ по регулированию миграции: проблемы и решения	Москва	27-28 марта	54

Гендерное равенство

Международная конференция по расширению участия женщин в демократических процессах	Тбилиси	22-23 мая	120
--	---------	-----------	-----

Права человека

Региональный семинар по предотвращению нарушений прав человека в местах предварительного заключения: перспективы Центральной Азии	Алматы	16-17 февраля	64
Региональный круглый стол по выполнению резолюции 1325 СБ ООН по правам женщин, миру и безопасности в Юго-Восточной Европе (Этап I, Западно-балканский регион)	Сараево	27 марта	23
Региональный круглый стол по выполнению резолюции 1325 СБ ООН по правам женщин, миру и безопасности в Юго-Восточной Европе (Этап II, Восточно-балканский регион)	Сараево	20-21 сентября	43
Региональный круглый стол по выполнению резолюции 1325 СБ ООН по правам женщин, миру и безопасности в Центральной Азии	Алматы	27-28 сентября	21
Региональная конференция по успешной практике разработки и применения законодательства о домашнем насилии	Кишинев	4-5 декабря	80
Технический семинар по солидарности с жертвами терроризма	Оньяты, Испания	9-10 марта	23
Семинар по правам человека и международному сотрудничеству в условиях борьбы с терроризмом	Вадуц, Лихтенштейн	15-17 ноября	49
Встреча представителей Контактных пунктов ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми	Варшава	18-19 мая	21

Толерантность и недискриминация

Третье совещание по выполнению обязательств ОБСЕ, касающихся толерантности: решение проблемы недостатка данных о преступлениях на почве ненависти	Вена	9-10 ноября	60
Подготовительная встреча НПО перед совещанием ОБСЕ по выполнению обязательств, касающихся толерантности: решение проблемы недостатка данных о преступлениях на почве ненависти	Вена	8 ноября	30
Второе совещание по выполнению обязательств ОБСЕ, касающихся толерантности: поощрение межкультурного, межрелигиозного и межэтнического взаимопонимания	Дубровник	23-24 октября	Данных нет
Первое совещание по выполнению обязательств ОБСЕ, касающихся толерантности: поощрение межкультурного, межрелигиозного и межэтнического взаимопонимания	Алматы	12-13 июня	Данных нет
Подготовительная встреча НПО перед совещанием по выполнению обязательств, касающихся толерантности: поощрение межкультурного, межрелигиозного и межэтнического взаимопонимания	Алматы	11 июня	70
Круглый стол, посвященный участию мусульман в общественном дискурсе	Варшава	9 мая	50

Контактный пункт по вопросам рома и синти			
Повышение осведомленности активисток из числа рома по проблемам торговли людьми	Тирана	18-20 сентября	60
Оставшиеся в живых рома ищут правду: депортация рома из Румынии в Преднестье во время Второй мировой войны	Сибиу, Румыния	6-7 октября	60
Полицейская деятельность по отношению к рома, цыганам и странствующим лицам	Дербишир, Соединенное Королевство	27-28 ноября	35

Международное сотрудничество

Организация Объединенных Наций

В 2006 году БДИПЧ сотрудничало со многими органами ООН по всем основным направлениям своей деятельности. В некоторых случаях это сотрудничество принимало форму регулярного обмена информацией и опытом, а в других — совместной организации мероприятий или работы над совместными проектами.

БДИПЧ регулярно обменивается информацией о наблюдении за выборами с Отделом ООН по оказанию помощи в проведении выборов. Они в числе многих других организаций поддержали *Декларацию принципов международного наблюдения за выборами и кодекс поведения международных наблюдателей за выборами*. В области правовой поддержки БДИПЧ обменивается информацией и ресурсами с рядом органов ООН, в первую очередь, в том, что касается толкования правовых документов ООН.

Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ ООН) организовало совместно с БДИПЧ технический семинар по правам человека и международному сотрудничеству по борьбе с терроризмом, который состоялся в Вадуце, Лихтенштейн, в ноябре.

УВКПЧ ООН также участвовало в организации Контактного пункта БДИПЧ для правозащитников и национальных институтов по правам человека, чтобы обеспечить взаимодополняемость деятельности обеих организаций и возможность составления программы совместной работы.

БДИПЧ и Управление ООН наркотикам и преступности (УНП ООН) сотрудничают в области реформирования системы уголовного правосудия, борьбы с коррупцией и терроризмом. Сотрудники БДИПЧ приняли участие в проводившейся УНП ООН разработке Инструментария для оценки системы уголовного правосудия и в организованных

в Москве при участии Управления семинарах по международным нормам этики и подотчетности прокурорских работников и судей. Представители УНП ООН приняли участие в учебных курсах БДИПЧ по правам человека и борьбе с терроризмом, и с ними были проведены консультации по составлению пособия по защите прав человека и борьбе с терроризмом. Сотрудники БДИПЧ выступили с докладами на семинарах УНП ООН по международному сотрудничеству в борьбе с терроризмом.

БДИПЧ в 2006 году сотрудничало с рядом органов ООН в области гендерного равенства, женщин и безопасности. БДИПЧ приняло участие в круглом столе, организованном Европейской экономической комиссией ООН на тему «Гендерное равенство и рост перспектив для региона охвата Специальной программы для экономик Центральной Азии», который состоялся в Баку, в июне. В Грузии члены Коалиции НПО по достижению гендерного равенства совместно с местным отделением ЮНИФЕМ СНГ прилагали усилия по укреплению сотрудничества с Парламентским комитетом по гендерному равенству. В Кыргызстане БДИПЧ совместно с Программой ООН по развитию продолжили реализацию совместной учебной программы по правам женщин и гендерно-чувствительным подходам к управлению для членов женских советов в органах местного управления. БДИПЧ провело в сентябре в Алматы совместно с ЮНИФЕМ СНГ региональный круглый стол по реализации резолюции 1325 СБ ООН.

Кластерное бюро ЮНЕСКО в Алматы было одним из партнеров БДИПЧ по исследовательскому проекту, направленному на содействие развитию миграционной политики Казахстана.

На Совещании по рассмотрению выполнения обязательств, посвященных человеческому измерению, БДИПЧ совместно с Варшавским бюро Программы ООН по насе-

ленным пунктам провело дополнительное мероприятие под названием «Образование коалиций из числа представителей рома с целью легализации незаконных поселений: необходимость создания регионального центра по улучшению жилищных условий рома». На данном мероприятии возникла возможность встречи представителей рома для обсуждения инициатив, накопленного опыта и действий, которые необходимы в отдельных общинах для легализации и улучшения жилищ и поселений рома.

Совет Европы

БДИПЧ имеет длительную историю рабочих отношений с различными органами Совета Европы, включая регулярные обмены информацией и координацию деятельности.

Два входящих в Совет органа регулярно участвуют в миссиях БДИПЧ по наблюдению за выборами — это Парламентская ассамблея и Конгресс местных и региональных властей Европы. Кроме того, БДИПЧ и Комиссия Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия) определили рамки официального сотрудничества по анализу относящегося к выборам законодательства.

В то же время, проводимые совместно с Венецианской комиссией анализы выходят за рамки избирательного законодательства. БДИПЧ и Комиссия регулярно рассматривают вопросы, связанные с разработкой конституций, и другими законодательными актами, относящимися к области человеческого измерения ОБСЕ. Так, например, обе организации провели анализ законодательства по свободе собраний, а члены Венецианской комиссии приняли участие в организованных БДИПЧ круглых столах по подготовке руководящих принципов по законодательству о свободе собраний.

БДИПЧ поддерживает тесные рабочие отношения с тремя Управлениями Совета Европы: Управлением по правам человека, которое действует в области борьбы с терроризмом и приняло участие в организации Контактного пункта для правозащитников и национальных институтов по правам чело-

века, а также в разработке программы, предусматривающей совместные действия в этой области; Управлением по образованию для гражданства и образованию в области прав человека, которое выразило согласие сотрудничать с БДИПЧ в составлении сборника примеров успешного опыта по образованию в области прав человека и разнообразия; и Управлением по правовым вопросам, которое занимается вопросами в области борьбы с терроризмом и гендерного равенства. Сотрудничество в области борьбы с терроризмом включает информирование Комитета экспертов Совета Европы по борьбе с терроризмом о деятельности ОБСЕ и координации работы, особенно в том, что касается жертв терроризма. Сотрудники БДИПЧ также регулярно присутствуют на встречах, организованных Подкомитетом по правам человека в условиях борьбы с терроризмом.

БДИПЧ и Совет Европы создали неофициальный механизм координации дальнейшей работы по вопросам гендерного равенства и участия женщин в демократических процессах, а также каналы для регулярного обмена информацией. БДИПЧ получило статус официального наблюдателя на заседаниях Руководящего комитета по равенству мужчин и женщин. В этом качестве БДИПЧ приняло участие в 36-м заседании Комитета, которое состоялось в ноябре. Статус наблюдателя позволяет двум организациям обмениваться информацией и идеями по соответствующей деятельности, обеспечивая таким образом взаимодополняемость работ и исключая их дублирование. БДИПЧ также сотрудничает с Управлением по правовым вопросам и Подразделением по вопросам гендерного равенства, где происходит обмен информацией и ведется параллельный анализ законодательства по вопросам, представляющим общий интерес.

В области демократического управления БДИПЧ активно участвует в Форумах Совета о будущем демократии, последний из которых состоялся в октябре в Москве. БДИПЧ также приняло участие во второй раз в качестве наблюдателя в работе Специального комитета по электронной демократии.

БДИПЧ получило приглашение участвовать в качестве наблюдателя на заседаниях

Руководящего комитета по местной и региональной демократии. Бюро также находится в тесном рабочем контакте с Управлением по сотрудничеству в развитии местной и региональной демократии, реализуя заключенное между БДИПЧ и Советом Европы Соглашение о сотрудничестве по содействию в развитии местного самоуправления в Юго-Восточной Европе.

В ходе реализации программы по содействию реформированию системы уголовного правосудия и программы по справедливым судебным разбирательствам БДИПЧ проводит регулярные консультации и сотрудничает с соответствующими органами Совета Европы. Это долгосрочное сотрудничество прошло многолетнюю проверку во многих областях: от поддержки национальных институтов по правам человека и реформы карательной политики до реформирования адвокатуры, доступа к правосудию, повышения потенциала профессиональных юристов и совершенствования схем мониторинга мест предварительного заключения. При составлении и реализации своих программ БДИПЧ регулярно использует отчеты институтов Совета Европы, таких как Комитет по предотвращению пыток и Управление Комиссара по правам человека.

В области толерантности и недискриминации БДИПЧ и его партнеры по Совету Европы официально оформили свое сотрудничество с тем, чтобы обсудить приоритеты и пути поддержки представителей гражданского общества, а также наметить области дальнейшего сотрудничества. БДИПЧ имеет длительную историю координации практических инициатив с Советом Европы по поддержке общин рома. Так, например, обе организации провели в ноябре в Салониках, Греция, круглый стол на тему «Греческие рома: долгий путь к признанию». На этой встрече внимание было сосредоточено на роли греческих рома в политической и общественной истории страны, а их положение было сопоставлено с событиями, происходившими в других частях Европы.

Европейский Союз

Делегации Европейского Парламента регулярно принимают участие в миссиях БДИПЧ по наблюдению за выборами. Кроме того, БДИПЧ, Европейская комиссия и Совет Европы разрабатывают руководство по анализу средств массовой информации во время избирательных кампаний. Программа БДИПЧ для Центральной Азии по оказанию помощи в разработке законодательства предполагает сотрудничество и финансирование со стороны Европейского Союза. Выполняя эту программу БДИПЧ осуществляет наблюдение и оказывает содействие проведению законодательных реформ в Центральной Азии, а также ведет переработку Интернет-сайта *Legislationline* (www.legislationline.org) и перевод его содержания на русский язык.

БДИПЧ установило рабочие отношения с Европейской Комиссией и Советом Европейского Союза в области борьбы с терроризмом. В 2006 году представители Европейской Комиссии и Совета ЕС выступили с докладами на мероприятиях БДИПЧ, на которых рассматривались вопросы о жертвах терроризма и международном сотрудничестве в борьбе с терроризмом. Кроме того, сотрудники БДИПЧ провели консультации с обеими организациями относительно дальнейшей работы, связанной с жертвами терроризма.

БДИПЧ сотрудничает с ЕС по ряду областей толерантности и недискриминации, включая образование, обмен информацией и составление отчетов. В октябре БДИПЧ, Европейский мониторинговый центр по вопросам расизма и ксенофобии (ЕМЦРК) и Европейская комиссия против расизма и нетерпимости (ЕКРН) провели рабочую встречу по проблеме недостатка данных о преступлениях на почве ненависти. Эти же организации приняли участие в ноябрьском совещании по поощрению толерантности под названием «Решение проблемы недостатка данных о преступлениях на почве ненависти», организованном БДИПЧ в Вене. Кроме того, БДИПЧ регулярно передает ЕКРН информацию для составляемых ей

рекомендаций по общему курсу действий.

БДИПЧ регулярно передает Европейской Комиссии информацию о развитии ситуации в разных странах в области гражданских и политических прав рома. Кроме того, БДИПЧ в 2006 году завершило проект «Рома, распорядитесь разумно своим голосом», получивший финансовую поддержку Европейской Комиссии. Цель проекта состоит в том, чтобы активизировать участие рома и синти в политической жизни некоторых стран Юго-Восточной Европы.

Другие международные организации

Последние семь лет БДИПЧ активно сотрудничает с Международной организацией по миграции (МОМ). В 2006 году БДИПЧ и московское Бюро МОМ завершили проект по предоставлению информации и экспертной поддержки государственной программе регулирования миграции. В марте БДИПЧ и московское Бюро МОМ провели семинар для Федеральной миграционной службы и других соответствующих государственных ведомств. Цель этого семинара состояла в том, чтобы представить результаты опросов, проводившихся среди мигрантов, работодателей и должностных лиц об их готовности принять готовящуюся программу регулирования миграции. При этом участники ознакомились с международным опытом регулирования миграции в Канаде, Италии, Испании и Соединенных Штатах.

БДИПЧ тесно сотрудничает с Пактом стабильности для Юго-Восточной Европы и активно участвует в Рабочей таблице I, в которую включены вопросы, относящиеся к демократизации и правам человека.

БДИПЧ в течение 2006 года сотрудничало с Женевским центром демократического контроля над вооруженными силами (ЖЦДКВС) в работе по составлению справочного пособия по правам человека сотрудников вооруженных сил. Составлением этого пособия занимаются один эксперт от БДИПЧ и один эксперт от ЖЦДКВС. Пособие будет содержать информацию по правам человека

в вооруженных силах, включая военнослужащих, а также гражданских лиц, работающих в министерствах обороны, парламентариев, представителей бюро уполномоченных по правам человека (омбудсменов), военных и гражданских судей и адвокатов, а также членов гражданских организаций и сотрудников СМИ.

БДИПЧ и ЖЦДКВС также провели два круглых стола по правам человека военнослужащих, который стал форумом для обмена опытом и законодательством, а также выявления практики, которая может быть воспроизведена в государствах-участниках ОБСЕ.

В 2006 году БДИПЧ сотрудничало с двумя группами в разработке учебных материалов. В результате сотрудничества с мемориальным комплексом «Яд Вашем» в Израиле было составлено пособие под названием «Подготовка дней памяти Холокоста. Предложения для преподавателей», которое сейчас издано на 12 языках. БДИПЧ совместно с Домом Анны Франк в Амстердаме и национальными экспертами из семи стран разрабатывало учебные материалы по проблеме антисемитизма, адаптированные к специфике каждой отдельной страны. Кроме того, БДИПЧ тесно взаимодействует со Специализированной группой по международному сотрудничеству в области образования, памяти и исследования вопросов, касающихся Холокоста, в которой у него есть статус постоянного наблюдателя.

НПО, исследовательские и образовательные институты

Сотрудничество с гражданским обществом в целом и НПО в частности является важным элементом всей деятельности БДИПЧ по демократизации. Например, в 2006 году БДИПЧ сотрудничало с большим числом НПО и продолжало оказывать поддержку коалициям женских организаций и региональным сетям гражданского общества на Южном Кавказе и в Центральной Азии, чтобы расширить участие женщин в демок-

ратических процессах, повысить осведомленность о гендерном равенстве и мобилизовать национальный опыт, необходимый для принятия соответствующей политики в этой области.

Для налаживания прочного партнерства между экспертами разных стран по гендерным проблемам из рядов гражданского общества, БДИПЧ создало Комиссию экспертов НПО, в которую вошли 15 представителей НПО из Центральной Азии и с Южного Кавказа. Эта комиссия принимает участие в реализации учебной программы БДИПЧ, обеспечивая национальных экспертов знаниями, навыками, сетями и статусом, необходимыми для руководства женскими движениями и/или оказания им поддержки и для разработки и реализации в своих странах программ на всех уровнях общества.

Чтобы передать заинтересованным группам в разных странах знания, основанные на положительном опыте и полученных уроках, БДИПЧ продолжило контакты с Европейской организацией женского лоббирования, Эстонским женским круглым столом и Нидерландским институтом многопартийной демократии по таким вопросам, как расширение участия женщин в политической жизни, построение коалиций гражданского общества и сотрудничество с правительствами. Кроме того, БДИПЧ тесно сотрудничает с рядом международных НПО в гендерном аспекте их работы, чтобы избежать дублирования, например с Центрально-Европейской и Евразийской правовой инициативой Американской ассоциации адвокатов (ЦЕЕПИ ААА), Институтом открытого общества и другими.

Осуществляя деятельность по развитию внутрипартийной демократии в политических партиях, БДИПЧ сотрудничает с Нидерландским институтом многопартийной демократии (НИМД), который совместно с грузинской группой исследователей ведет поддерживаемый БДИПЧ проект. БДИПЧ также тесно сотрудничает с Институтом общественной политики в Бишкеке с целью укрепления местного потенциала политических исследований и анализа в Кыргызстане.

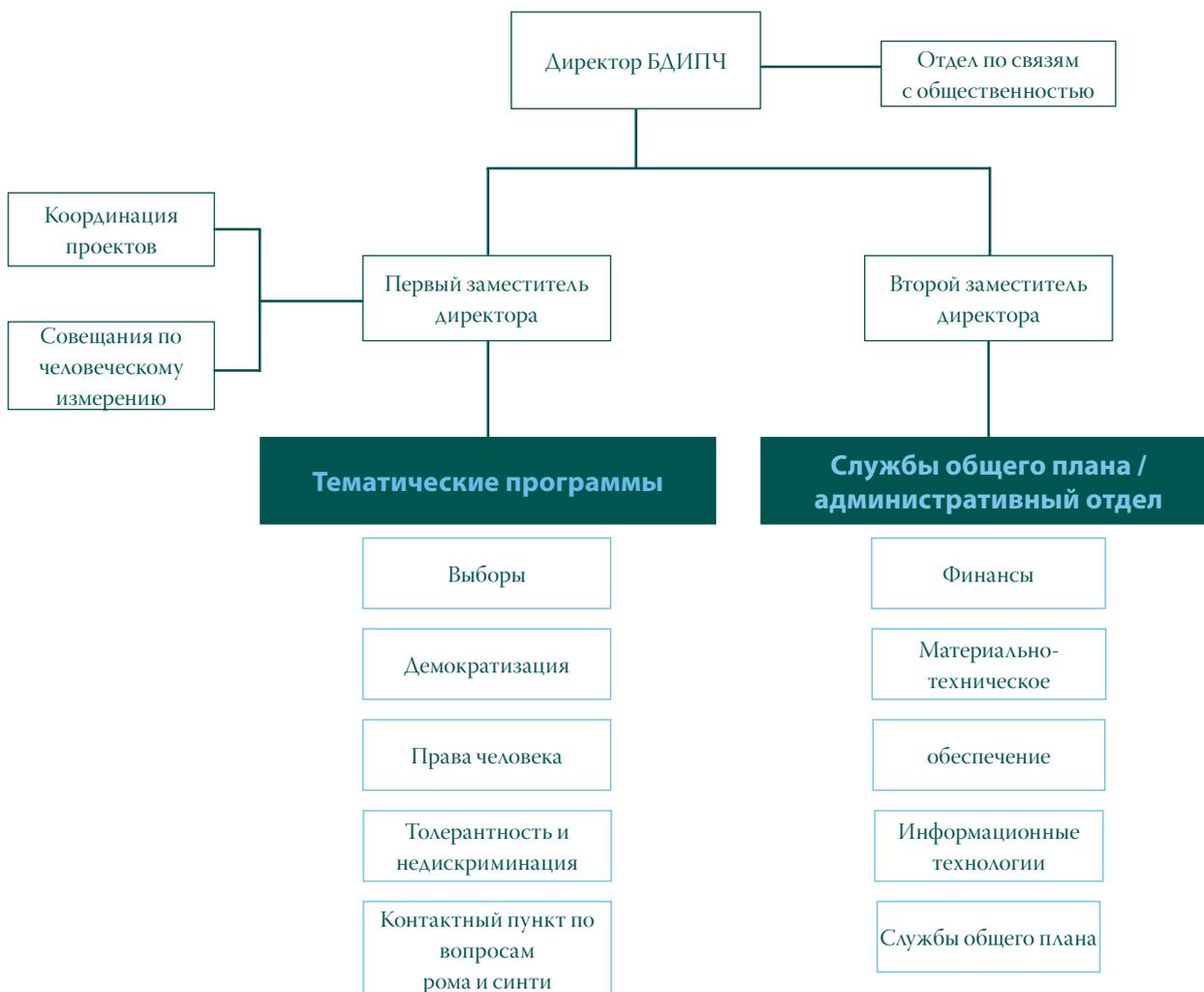
БДИПЧ в своей поддержке законотворческой деятельности нередко использует

опыт различных исследовательских и образовательных институтов в регионе ОБСЕ, например в Польше, Российской Федерации, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах, что помогает ему производить анализ проектов законодательства и получать экспертные оценки коллег на свои рекомендации, составленные для государств-участников. БДИПЧ активно сотрудничает с ЦЕЕПИ ААА. Например, Бюро поддержало совместную с московским Бюро ЦЕЕПИ ААА публикацию под названием «Путь профессионального роста для юриста», в которой говорится об обучении профессиональным навыкам практикующих юристов. В эту публикацию, охватывающую широкий круг практических рекомендаций для юристов, внесли свой вклад семнадцать российских научных работников и практиков. Она может служить пособием на курсах повышения квалификации для специалистов в области права.

Многие из проектов в области улучшения положения рома осуществлялись с помощью организаций, работающих по вопросам рома и другим вопросам, включая Институт открытого общества, Европейский центр по правам рома, Европейский диалог, Европейское информационное бюро рома, Европейский форум рома и странствующих лиц и Национальный демократический институт. Темы проектов затрагивают различные вопросы: от участия рома в политической и общественной жизни стран Юго-Восточной и Центральной Европы до возможностей получения образования и отношений между полицией и общинами рома.

БДИПЧ содействует развитию гражданского общества рома, в особенности продвижению женских инициатив. Так, например, БДИПЧ оказало помощь Центру документации по рома и ашкали в Приштине, Косово. Это НПО смогло повысить интерес к вопросам, касающимся рома и ашкали, и проявить себя как надежный партнер временных органов власти в Косово и международных организаций, работающих в этом регионе (например, Миссии ООН в Косово).

Организационная структура и бюджет



Программы БДИПЧ: Бюджет 2006 года

(все суммы указаны в евро)

Руководство и общее формирование политики	1 245 100
Административный отдел	1 447 400
Общие операционные расходы	871 800
Совещания по человеческому измерению	788 000
Демократизация	1 368 700
Права человека	1 076 000
Выборы	5 770 700
Толерантность и недискриминация	853 700
Контактный пункт по вопросам рома и синти	434 200
Дополнительные ассигнования по Косово	290 000
Итого	14 145 600

