

# ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЕ БДИПЧ ОБ ОКАЗАНИИ ПОМОЩИ

На момент составления настоящего отчета в ряде государств-участников пандемия COVID-19 начала отступать, что позволило некоторым странам смягчить жесткие меры реагирования на чрезвычайную ситуацию. При этом другие государства все еще пытаются сдержать распространение инфекции. Большинство государств только начинают осознавать социально-экономические последствия этого кризиса и беспрецедентные вызовы, с которыми им предстоит иметь дело еще не один год. В то же время, ООН предупреждает, что во многих странах мира пандемия может находиться лишь на начальном этапе, а мы знаем, что в нашем взаимосвязанном мире коронавирус, пока он существует, может угрожать безопасности стран и народов.

Пандемия COVID-19 стала проверкой для наших демократий. С повышенной или даже максимально возможной нагрузкой пришлось работать национальным системам здравоохранения и социальным службам, местным органам управления и службам безопасности. Многим пришлось искать новаторские способы защиты населения или действовать экспромтом. Ограничения основных прав и свобод стали беспрецедентными как по распространенности, так и по масштабу. В некоторых государствах-участниках правительства достойно справились с этим вызовом, в то время как в других пандемия и связанное с ней чрезвычайное положение были безосновательно использованы в качестве предлога для отказа от демократических стандартов, ослабления основных свобод и сворачивания верховенства права. На международном уровне пандемия продемонстрировала хрупкость организаций и многостороннего сотрудничества в условиях кризиса, а также показала, что ни одна страна не может справиться с таким вызовом в одиночку и что победить эту глобальную угрозу можно только при выполнении обязательств, касающихся совместной ответственности и коллективной безопасности. Помимо этого, нынешний кризис подтвердил ключевую роль ответственных

и активных граждан и сильных общин в преодолении столь мощного дестабилизирующего фактора, а также помог осознать, как важны доверие и коммуникация для эффективного управления в кризисных ситуациях.

В рамках ОБСЕ государства-участники Организации согласились с тем, что центральную роль в обеспечении безопасности, основанной на сотрудничестве, и долгосрочной стабильности наших обществ играет человеческое измерение. Уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства права остаются основой комплексной концепции безопасности, принятой ОБСЕ, – особенно во время кризиса. Государства подотчетны своим гражданам и несут ответственность друг перед другом за выполнение обязательств, принятых в рамках ОБСЕ<sup>816</sup>. Государства также согласились с тем, что все без исключения обязательства ОБСЕ одинаково применимы для всех государств-участников и что чрезвычайное положение не может быть использовано для отказа от этих обязательств. Добросовестное выполнение обязательств Организации исключительно важно для отношений между государствами, между правительствами и гражданами, а также между организациями, членами которых эти государства являются<sup>817</sup>.

Когда коронавирус впервые появился в регионе ОБСЕ, он застал многие государства врасплох, а общества были совершенно неподготовлены к такой ситуации. Сейчас на основе полученного опыта уже сделано много выводов о том, как эффективно сдерживать распространение болезни – это достигается в основном при помощи тестирования и выявления, отслеживания и изоляции зараженных лиц, а также при помощи поддержания высокого уровня санитарно-гигиенической дисциплины. Но не менее важным является и вывод о том, что карантин и другие

---

816 Стамбульский документ ОБСЕ 1999 года.

817 Там же.

жесткие меры следует использовать только при необходимости, не отступая при этом от основных норм и принципов, на которых построено демократическое общество, – демократической подотчетности, верховенства права, принципа доступа к правосудию для всех и полного осуществления всеобщих прав человека. В настоящем отчете приводится много таких выводов и примеров хорошей практики, которые, как мы надеемся, послужат источником вдохновения для государств и при помощи которых государства будут учиться друг у друга.

Среди главных уроков пандемии COVID-19 на настоящий момент можно назвать безусловную необходимость международного сотрудничества и совместного реагирования на коллективный кризис в области здравоохранения и безопасности населения. Этот кризис также подчеркнул необходимость прозрачного и информированного партнерства между ответственными гражданами и подотчетными обществу государственными институтами и политическими лидерами. Помимо этого, он подтвердил значение социальной справедливости и инклюзивности как краеугольных камней человеческого измерения в свете принципа «не оставить никого позади». Инклюзивность и равенство являются не только базовыми ценностями, вытекающими из идеи фундаментальных и всеобщих прав человека, но и очень важными факторами социальной сплоченности наших обществ. В настоящем отчете приводятся данные о том, как различные группы и сегменты общества по-разному справляются с проблемами в период пандемии, а также о том, как происходит несправедливое накопление негативных последствий нынешней кризисной ситуации для отдельных лиц. Дискриминация усугубляет воздействие как самой пандемии, так и неблагоприятных последствий чрезвычайных мер.

Государства могли бы предвидеть весь этот комплекс негативных последствий для уязвимых групп и общин. Многие правозащитные группы и международные организации предупреждали о возможности такого неблагоприятного эффекта. Ряду государств удалось избежать некоторых из этих последствий, оперативно предложив целевую помощь. Другие государства боролись с трудностями в этой области или не смогли предоставить такую помощь, в результате чего положение отдельных общин еще больше

ухудшилось (некоторым из них еще и пришлось столкнуться с необоснованными обвинениями и стигматизацией).

Эти важные выводы нужно изучать, применять на практике и положить в основу будущей работы. Необходимо принять меры для того, чтобы государства были подготовлены к надлежащему преодолению будущих кризисов при одновременном соблюдении прав человека и реализации на практике принципа «не оставить никого позади». К сожалению, все прогнозы говорят о том, что подобные кризисы, включая пандемии и все более серьезные последствия климатических изменений, еще проверят на прочность существующие институты, структуры и системы.

Принцип «не навреди» должен быть в центре внимания при принятии решений о введении чрезвычайных мер. Власти могут сделать выводы из недальновидных и слишком жестких карантинных мер – особенно таких, когда в изоляции оказывались целые общины, оставаясь без поддержки и доступа к базовым средствам гигиены или же без средств к существованию. Помимо этого, необходимо сделать выводы из тех мер, которые были приняты в области общественного здравоохранения и которые не отражали в достаточной степени равную ценность всех человеческих жизней и неприкосновенность достоинства каждого человека.

С самого начала пандемии БДИПЧ прилагает все усилия для того, чтобы помочь государствам-участникам, предлагая им советы и рекомендации относительно соблюдения прав человека при принятии чрезвычайных мер в области общественного здравоохранения и в других областях. В быстро меняющейся обстановке Бюро ведет работу по сбору и документированию информации, с тем чтобы быть готовым оказать конкретную поддержку государствам-участникам. Работая в условиях беспрецедентных ограничений, а также уменьшения мобильности своих сотрудников, Бюро выполняло свой мандат по сбору и распространению информации о введении режимов чрезвычайного положения и вызванных этой ситуацией отступлений от прав человека, поддерживая тесный контакт со всеми, кто может предоставить информацию о выполнении на практике обязательств в области человеческого измерения, а также о том, как чрезвычайные

меры отражаются на уязвимых группах населения. В связи с ограничениями на поездки БДИПЧ было вынуждено отложить ряд своих учебных мероприятий и мероприятий по мониторингу, однако во многих случаях были найдены инновационные решения, которые, тем не менее, не могли полностью заменить возможность очного присутствия. В ближайшие месяцы Бюро вместе с другими структурами и институтами ОБСЕ по-прежнему будет постоянно готово оказать помощь государствам в усвоении накопленного опыта, а также содействовать им в восстановлении и защите всех основных прав и свобод, как только ситуация это позволит; предоставлять помощь тем, кто пострадал сильнее других; разрабатывать и осуществлять инклюзивные меры по восстановлению после кризиса и вести подготовку к чрезвычайным ситуациям, возможным в будущем. Эксперты БДИПЧ рассчитывают продолжить дискуссии и обмен мнениями с государствами-участниками по всем этим вопросам.

В этой связи Бюро предлагает государствам-участникам ОБСЕ воспользоваться подготовленными им многочисленными практическими инструментами и ресурсами. БДИПЧ готово работать с государствами, чтобы помочь парламентам и судебным органам возобновить свою деятельность в полном объеме. При рассмотрении государствами изменений законодательства, необходимых для максимально эффективной подготовки к будущим чрезвычайным ситуациям, Бюро предлагает им свою **помощь в законодательной сфере** – составление обзоров законопроектов или действующего законодательства и подготовку рекомендаций по вопросам разработки законов, затрагивающих обязательства государства в области человеческого измерения. БДИПЧ рассчитывает на сотрудничество с государствами в области защиты правозащитников с использованием в качестве основы своей публикации **«Руководящие принципы по защите правозащитников»**. Бюро готово провести обучение для государственных субъектов и национальных правозащитных институтов с целью развития их потенциала, а также готово оказать законодательную поддержку или другие виды экспертной помощи. Государствам следует рассмотреть возможность пригласить БДИПЧ для мониторинга публичных собраний, когда эпидемиологическая ситуация улучшится и будет возможность вновь проводить такие

собрания; также необходимо использовать результаты работы Бюро в области свободы мирных собраний<sup>818</sup>. Помимо этого, следует упомянуть и все другие подготовленные БДИПЧ пособия и рекомендации, включая новейшее руководство **«Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19»**.

Уже много лет БДИПЧ ведет работу по противодействию дискриминации и преступлениям на почве ненависти, направленную на укрепление толерантности в обществе. Бюро всегда готово оказать поддержку государствам-участникам в выполнении их обязательств в области толерантности и недискриминации, предлагая проведение мероприятий по развитию потенциала правоохранительных органов в соответствующей области<sup>819</sup>. Из-за пандемии замедлилась работа БДИПЧ по сбору данных о преступлениях на почве ненависти, а также данных, необходимых для борьбы с нетерпимостью и дискриминацией в целом, однако эта работа по-прежнему остается одним из наиболее приоритетных направлений деятельности Бюро<sup>820</sup>.

---

818 В том числе публикацию **«Руководящие принципы по свободе мирных собраний»** и руководство **«Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний»**.

819 См. **ресурсы и пособия по вопросам толерантности и недискриминации**.

820 Например, карантинные меры в различных государствах региона ОБСЕ в начале 2020 г. повлияли на процесс проводимого БДИПЧ сбора данных о преступлениях на почве ненависти за 2019 г., так как организации гражданского общества столкнулись с внезапными изменениями и в силу этих обстоятельств были вынуждены откорректировать свои приоритеты.

Наконец, ожидается, что все государства-участники в полном объеме отчитаются о том, как они выполняли свои обязательства в области человеческого измерения во время борьбы с пандемией COVID-19, в рамках регулярных механизмов в области человеческого измерения, обеспечивающих взаимную подотчетность в ОБСЕ. Также предполагается, что государства представят надлежащие отчеты о соблюдении прав человека и основных свобод в рамках различных договорных органов и механизмов, в том числе работающих в структуре Совета

Европы и ООН. Например, государствам предстоит включить анализ последствий принятых ими мер реагирования на пандемию в свои отчеты о соблюдении МПГПП, МПЭСКП, КЛДЖ, КПР и других подписанных ими договоров; при подготовке этих отчетов они должны консультироваться с соответствующими организациями гражданского общества и затронутыми группами населения и общинами. БДИПЧ в любой момент готово помочь государствам-участникам в этих усилиях.

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## 1. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ВВЕДЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ИЛИ АНАЛОГИЧНОГО РЕЖИМА БЕЗ ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ\*

ГОСУДАРСТВО-УЧАСТНИК	ОПИСАНИЕ	ДЛИТЕЛЬНОСТЬ
<b>Болгария</b>	Чрезвычайное положение было объявлено Народным собранием в соответствии со ст. 84(12) Конституции с 13 марта по 13 мая, а 14 мая начался режим «общенациональной эпидемической ситуации», введенный на один месяц и впоследствии продленный.	2 месяца
<b>Венгрия</b>	«Состояние опасности» было объявлено декретом от 11 марта на 15 дней на основании ст. 53 Основного закона Венгрии. Продление этого режима возможно столько с согласия парламента, которое было предоставлено 30 марта с принятием закона «О защите от коронавируса», на весь срок «состояния опасности», определяемый правительством. 16 июня был принят закон об окончании «состояния опасности», и 18 июня этот режим закончился; с этого момента Венгрия перешла на режим чрезвычайной ситуации в области здравоохранения на неопределенный срок.	3 месяца и 1 неделя
<b>Испания</b>	«Состояние повышенной готовности» (самый низкий уровень чрезвычайного положения) было объявлено решением правительства на срок с 14 по 29 марта в соответствии со ст. 116.2 Конституции и продлевалось шесть раз с согласия Конгресса депутатов до 21 июня, когда оно закончилось.	90 дней
<b>Италия</b>	Чрезвычайное положение было объявлено правительством 31 января на шесть месяцев в соответствии с законом № 225 от 24 февраля 1992 г. «О гражданской защите в Италии».	6 месяцев (запланированный срок)
<b>Казахстан</b>	Чрезвычайное положение было объявлено указом президента на основании ст. 44(1)(16) Конституции, первоначально на срок с 16 марта по 15 апреля, после чего дважды продлевалось – до 11 мая.	Почти 2 месяца
<b>Люксембург</b>	«Кризисное положение» было объявлено 18 марта указом Великого герцога в соответствии со ст. 32(4) Конституции на срок 3 месяца (до 24 июня) и было единогласно утверждено парламентом.	3 месяца
<b>Португалия</b>	15-дневное чрезвычайное положение было объявлено 18 марта указом президента после обязательных консультаций с Государственным советом и правительством и с согласия парламента в соответствии со ст. 134 и 138 Конституции. Чрезвычайное положение дважды продлевалось (до 2 мая) после обсуждения с правительством и с согласия парламента в соответствии с Конституцией. 4 мая Португалия перешла на режим «бедствия».	1,5 месяца
<b>Словакия</b>	«Чрезвычайная ситуация» была объявлена 16 марта правительством на основании ст. 5 конституционного закона № 227/2002 «О государственной безопасности во время войны и чрезвычайного положения» (режим «чрезвычайной ситуации» отличается от «чрезвычайного положения», предусмотренного ст. 4 того же закона) на максимальный срок 90 дней и отменена 13 июня.	90 дней
<b>Финляндия</b>	Чрезвычайное положение было объявлено 16 марта правительством совместно с президентом в соответствии с законом «О чрезвычайных полномочиях» и ст. 34 Конституции, первоначально до 13 апреля, а затем продлено до 13 мая и отменено 16 июня.	3 месяца
<b>Чешская Республика</b>	Чрезвычайное положение было объявлено постановлением правительства на основании ст. 5 Конституции, закона № 240/2000 Coll. «О кризисе» и конституционного закона № 110/1998 Coll. «О безопасности Чешской Республики» с 13 марта, первоначально на срок 30 дней, и закончилось 17 мая.	Чуть больше 2 месяцев

\* Данный обзор не включает уровень субъектов федерации в федеративных государствах.

ГОСУДАРСТВО-УЧАСТНИК	ОПИСАНИЕ	ДЛИТЕЛЬНОСТЬ
<b>Сербия</b>	Чрезвычайное положение было объявлено 15 марта президентом Республики совместно с председателем Народной Скупщины и премьер-министром в соответствии со ст. 200 конституции и отменено Народной Скупщиной 6 мая.	7 недель
<b>Эстония</b>	«Чрезвычайная ситуация» была объявлена 12 марта на основании ст. 87 Конституции и закона 2017 г. «О чрезвычайной ситуации» и прекращена 18 мая.	чуть больше 2 месяцев

### 3. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ДРУГИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

ГОСУДАРСТВО-УЧАСТНИК	ОПИСАНИЕ
<b>Австрия</b>	Было принято несколько федеральных законов о COVID-19, предоставляющих федеральным министрам полномочия издавать распоряжения в целях борьбы с пандемией, при этом большинство мер вводилось на основании федерального закона 1950 г. «Об эпидемиях».
<b>Бельгия</b>	Федеральный этап управления кризисом был объявлен 13 марта федеральным министром внутренних дел в целях укрепления координации между федеральным правительством и субъектами федерации. Правовую основу чрезвычайных полномочий на федеральном уровне составили два закона, вступившие в силу 30 марта (с приданием им обратной силы с 1 марта) и предоставившие королю особые полномочия на срок до 30 июня. Одновременно с этим ряд законодательных органов регионов, сообществ и комиссий сообществ также предоставили особые полномочия для реагирования на пандемию COVID-19 правительствам или коллегиям соответствующих территориальных единиц.
<b>Босния и Герцеговина</b>	Республика Сербская объявила чрезвычайное положение на основании ст. 70 Конституции с 3 апреля по 21 мая; Федерация Босния и Герцеговина объявила режим природного или иного бедствия с 17 марта по 31 мая на основании Рамочного закона о защите и спасении людей и материального имущества от природных и иных бедствий в Боснии и Герцеговине.
<b>Германия</b>	В ряде федеральных земель было введено чрезвычайное положение, тогда как бундестаг Германии объявил «эпидемическую ситуацию общенационального значения» на территории страны в соответствии с законом 2001 г. «О защите от инфекционных заболеваний», в который в марте 2020 г. были внесены поправки, наделившие федеральное министерство здравоохранения дополнительными полномочиями.
<b>Канада</b>	Все провинции и территории Канады объявили в той или иной форме чрезвычайное положение (восемь территориальных единиц) или другой режим чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения (пять территориальных единиц).
<b>Российская Федерация</b>	Ограничительные меры вводились региональными и местными постановлениями в рамках режима повышенной готовности на основании Федерального закона № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; к 19 марта режим повышенной готовности ввели все субъекты федерации; Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» были внесены изменения в некоторые федеральные законы в целях уточнения полномочий регионов при чрезвычайных ситуациях природного характера, ужесточения наказаний за нарушение карантина или самоизоляции и введения более строгой ответственности за распространение ложных новостей о пандемии COVID-19.
<b>Соединенные Штаты</b>	«Национальная чрезвычайная ситуация» была объявлена президентом 13 марта на основании Конституции и национального законодательства Соединенных Штатов, включая закон «О национальных чрезвычайных ситуациях» и закон «О социальном обеспечении». Одновременно с этим около двух третей штатов объявили чрезвычайное положение, а менее одной трети – режим чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, режим бедствия или аналогичный режим. Лишь немногие штаты ввели другие ограничительные меры, не объявляя особого правового режима.
<b>Швейцария</b>	В случаях «чрезвычайных ситуаций» по смыслу ст. 7 закона «Об эпидемиях» кантоны должны подчиняться правовым предписаниям конфедерации, то есть возможность кантонов действовать самостоятельно ограничена теми сферами, которые относятся к их собственной юрисдикции и на которые не распространяется федеральное законодательство.