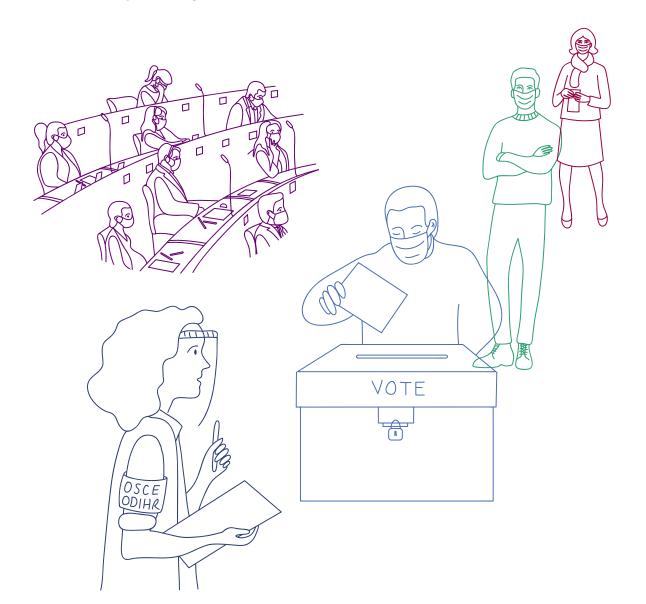
ЧАСТЬ 1

Права человека и верховенство права в основе демократических институтов – залог обеспечения более широкого участия и повышения подотчетности



Значительная часть 2020 года была омрачена пандемией COVID-19, но в то же время в этом году государства-участники ОБСЕ отметили 30-летие принятия исторического Копенгагенского документа 1990 года, в котором содержатся основные обязательства ОБСЕ, принятые в интересах прав человека и демократии и включающие проведение свободных выборов и обеспечение верховенства права. Несмотря на множество вызовов в его работе за отчетный период, БДИПЧ смогло предоставить консультации и экспертную поддержку в целях укрепления демократических институтов и процедур, имеющих принципиальное значения для выполнения правительствами своих обязательств перед народом, особенно во время кризиса.

В разных странах региона ОБСЕ продолжали проводиться выборы, суды продолжали выносить решения, а парламенты продолжали принимать законы, несмотря на риски для здоровья людей, а часто в ответ на эти риски. Бюро активизировало свои усилия по оказанию государствам поддержки в соблюдении демократических стандартов в ситуации введения чрезвычайных мер, предлагая им способы обеспечить дальнейшее функционирование наших демократий.

Приведенные ниже примеры отдачи от усилий БДИПЧ демонстрируют те многочисленные способы, которые Бюро использовало на протяжении всего 2020 года и в условиях пандемии для оказания государствам-участникам ОБСЕ помощи в выполнении ими своих долгосрочных обязательств по обеспечению подотчетности парламентов, независимости судебной системы и подлинно демократических выборов.



1.1 Продолжение наблюдения за выборами в условиях пандемии COVID-19

БДИПЧ направило более 380 миссий по наблюдению за выборами почти во все государства-участники

ОБСЕ. Миссии по наблюдению, размер которых может быть разным в зависимости от потребностей конкретного государства, представляют собой сложные мероприятия; иногда в них участвуют сотни наблюдателей, выезжающие в самые дальние районы страны, в которой проходят выборы. В 2020 г. пандемия COVID-19 вызвала множество проблем в области безопасности, охраны здоровья и материально-технического обеспечения, но выборы все равно проводились. Продолжилось и наблюдение БДИПЧ за выборами.

В марте отчетного года Бюро временно приостановило свою деятельность по наблюдению за выборами в связи с ограничениями на поездки и проблемами в области общественного здравоохранения во всем регионе ОБСЕ. Однако уже в мае БДИПЧ направило новые миссии (пусть и не такие развернутые, как планировалось) и стало первой организацией в мире, возобновившей наблюдение за выборами, несмотря на пандемию COVID-19. В течение 2020 года Бюро направило

16 миссий по наблюдению за выборами и по оценке выборов в самые различные государства, включая Азербайджан, Грузию, Кыргызстан, Молдову, Северную Македонию, Сербию, Соединенные Штаты и Украину. Если в начале пандемии Бюро посылало в страны сокращенные по объему «специальные миссии по оценке выборов», то вскоре оно начало направлять более длительные и большие миссии. Государства-участники ОБСЕ возобновили командирование долгосрочных наблюдателей, и БДИПЧ высоко оценило этот шаг с учетом трудностей в сфере логистики и рисков для здоровья.

По мере накопления опыта проведения выборов в условиях пандемии COVID-19 стала очевидной необходимость адаптации с этим новым условиям — в частности, необходимость внесения изменений в принятые в государствах процедуры дня голосования. Это еще раз подтвердило ценность направления краткосрочных наблюдателей, занимающихся наблюдением за процессом голосования в день выборов. К сожалению, в 2020 г. направление большого числа краткосрочных наблюдателей оказалось для государств-участников

Деятельность БДИПЧ по наблюдению за выборами в 2020 году		
Азербайджан	досрочные парламентские	9 февраля
Словакия	парламентские	29 февраля**
Таджикистан	парламентские	1 марта**
Сербия	парламентские	21 июня**
Хорватия	парламентские	5 июля**
Северная Македония	досрочные парламентские	15 июля**
Польша	президентские	28 июня, 12 июля**
Черногория	парламентские	30 августа**
Кыргызстан	парламентские	4 октября*
Литва	парламентские	11 октября**
Таджикистан	президентские	11 октября**
Украина	местные	25 октября*
Грузия	парламентские	31 октября*
Молдова	президентские	1 ноября*
Соединенные Штаты	всеобщие	3 ноября*
Румыния	парламентские	6 декабря**

Миссия, работавшая в Азербайджане до начала пандемии, представляла собой полномасштабную миссию по наблюдению за выборами, состоявшую из основной группы экспертов, долгосрочных и краткосрочных наблюдателей.

- * Ограниченная миссия по наблюдению за выборами, состоящая из основной группы экспертов и долгосрочных наблюдателей.
- * Миссия по оценке выборов / группа экспертов в области выборов, состоящая только из основной группы экспертов.

«Тот факт, что БДИПЧ смогло продолжить давать тщательную, точную и объективную оценку выборов в эти непростые времена, свидетельствует о жизнеспособности Бюро и его неизменной приверженности осуществлению своего мандата».

— Ингибьёрг Сольрун Гисладоттир, директор БДИПЧ (2017 г. – июль 2020 г.), руководитель ограниченной миссии по наблюдению за выборами на выборах 2020 г. в местные органы власти в Украине

ОБСЕ такой же непосильной задачей, как для БДИПЧ – организация работы этих наблюдателей с соблюдением всех мер предосторожности.

Несмотря на сокращенный формат миссий в 2020 году, Бюро смогло дать точную и объективную оценку многим аспектам выборов и сформулировать соответствующие рекомендации в целях оказания помощи государствам-участникам ОБСЕ. Для БДИПЧ важно иметь возможность как можно раньше вернуться к направлению большого числа краткосрочных наблюдателей и тем самым обеспечить сбор статистически значимых данных о процедурах дня выборов, однако Бюро и сейчас по-прежнему находится в авангарде наблюдения за выборами во всем мире, вновь подтверждая свою роль лидера в области развития методики наблюдения и свой потенциал в сфере организации наблюдения за выборами.

Несмотря на пандемию COVID-19, голосование на выборах президента Молдовы, прошедших 1 ноября 2020 г., было хорошо организовано.



1.2 Поддержка парламентов во время пандемии COVID-19

«Эти дискуссии стали отличной площадкой для обмена информацией между депутатами и сотрудниками парламентов. Я высоко ценю возможность ознакомить с нашей новой цифровой платформой представителей парламентов других стран и одновременно узнать от других парламентариев и представителей парламентов о том, как выглядела их конкретная работа в этот сложный год».

— Инесе Войка, депутат парламента Латвии

ОБСЕ столкнулись с рядом проблем, вызванных пандемией. При этом по мере введения правительствами режима чрезвычайной ситуации или принятия законодательных актов в ответ на кризис в области общественного здравоохранения, а также на экономические, социальные и финансовые последствия пандемии, еще важнее становится необходимость продолжения выполнения парламентами своих основных функций - представлять интересы граждан, осуществлять законодательную власть и контролировать действия правительства. В целях оказания государствам-участникам ОБСЕ поддержки в обеспечении парламентам возможности продолжать работу БДИПЧ организовало в помощь национальным парламентам специальные встречи за круглым столом и тематические исследования, а также предложило аналитическую информацию и примеры хорошей практики в области обеспе-

чения эффективной работы во время

непредвиденных ситуаций, обращая

особое внимание на использование

новых технологий.

Парламенты государств региона

В 2020 г. Бюро организовало три встречи за круглым столом с участием парламентариев, сотрудников парламентов и представителей организаций гражданского общества, посвященные изучению хорошей практики, сложившейся в разных странах региона ОБСЕ, и обсуждению возможного позитивного влияния использования передовых технологий на работу национальных парламентов. В центре внимания участников этих дискуссий, в частности, находился вопрос о том, как национальные парламенты могут в будущем использовать коммуникационные технологии более устойчивым образом, с тем чтобы v них была возможность выполнять свои основные представительские, законодательные и надзорные функции в соответствии с обязательствами ОБСЕ, даже в условиях чрезвычайной ситуации. В этих встречах за круглым столом приняли участие представители более чем 20 государств. В связи с проявленным большим интересом к данной теме БДИПЧ решило провести соответствующее исследование, по итогам которого будет подготовлен документ, посвященный вопросам использования новых технологий парламентами. Таким образом, Бюро продолжит развивать

и совершенствовать свою помощь парламентам.

В период, когда обмен информацией стал более медленным и сложным, круглые столы, организованные БДИПЧ, помогли парламентам стран ОБСЕ продвинуться вперед в использовании новых технологий – и не только для внутренних нужд, но и для повышения прозрачности и эффективности государственного сектора.



Депутаты парламента Болгарии в медицинских масках во время обсуждения мер по борьбе с коронавирусом (София, 20 марта 2020 г.).

БДИПЧ 2020

1.3 Предоставление информации о хорошей практике в области использования альтернативных методов голосования

В 2020 году глобальный кризис в области общественного здравоохранения, вызванный пандемией COVID-19, вызвал многочисленные проблемы (как юридического, так и практического характера), касающиеся процедур дня голосования и выборов в целом. Ряд государств-участников ОБСЕ предпочли отложить выборы до окончания объявленного чрезвычайного положения или из соображений охраны здоровья и безопасности. При этом некоторые государства-участники провели выборы в соответствии с графиком, поскольку установленные законодательством (и часто конституцией) обязанности по проведению периодических выборов не предусматривают переноса их сроков. Тем не менее, перед всеми государствами-участниками встали вопросы, касающиеся корректировки методов голосования и наличия соответствующих механизмов, которые целесообразно было бы обеспечить, с тем чтобы дать возможность провести выборы, гарантировав как защиту всех их участников, так и их соответствие применимым международным обязательствам и стандартам, а также хорошей практике в области демократических выборов.

Внедрение альтернативных практик и методов голосования, будь то в рамках реагирования на текущую пандемию или по другим причинам, требует тщательного анализа. Нужно провести оценку этих методов не только с точки зрения их способности уменьшить угрозу для здоровья населения, но и с точки зрения их осуществимости, эффективности и совместимости с международными стандартами в сфере проведения демократических выборов. Продолжающиеся общественные дискуссии по этому вопросу подчеркивают необходимость найти правильный баланс между обязательством проводить выборы с соблюдением принципа периодичности, с одной стороны, и способностью гарантировать соблюдение других ключевых обязательств. включая тайный характер голосования, всеобщее и равное избирательное право, а также принцип конкурентности выборов - с другой.

В опубликованном в октябре отчетного года <u>исследовании</u> БДИПЧ рассматриваются возможные преимущества и риски проведения выборов с использованием методов и механизмов,

являющихся альтернативой основной практике голосования на избирательных участках в течение одного дня выборов. В этом исследовании Бюро предлагает политикам и общественности информацию, необходимую для проведения широкого общественного обсуждения альтернативных методов и механизмов голосования, в том числе в контексте пандемии COVID-19. В нем представлен обзор различных методов и механизмов голосования, отличающихся от традиционного формата голосования с использованием бумажных бюллетеней и длящегося один день, а также анализ этих методов с точки зрения применимых международных стандартов и хорошей практики. Для содействия критической и всесторонней оценке имеющихся вариантов в исследовании приведены как преимущества, так и возможные недостатки различных решений, а также предложены вопросы для проведения оценки и важные соображения в помощь разработке решений, учитывающих потенциальные риски.

Выборы, прошедшие в регионе ОБСЕ в 2020 году, подчеркнули важность хорошо продуманных процедур дня голосования; при этом по мере внедрения инноваций и внесения корректировок стали более заметными многочисленные факторы риска. Презентация исследования, проведенного БДИПЧ, прошла в рамках ряда мероприятий, и в том числе издание было представлено центральным избирательным комиссиям европейских стран и сообществу международных наблюдателей за выборами. На ежегодном семинаре Бюро по вопросам выборов в отчетном году этой теме было уделено особое внимание в ходе заседания, на котором представители Российской Федерации и Соединенных Штатов поделились опытом использования альтернативных методов голосования; это послужило толчком к началу диалога между государствами-участниками на уровне технических экспертов.

«Данное исследование содержит очень нужные аналитические данные, необходимые для дискуссий, которые будут влиять на проведение выборов, даже когда пандемия закончится. Экспертные документы БДИПЧ, хотя их появление и вызвано конкретным контекстом и событиями, будут служить долгосрочным ориентиром в нашей работе, направленной на переосмысление того, как мы голосуем в Грузии».

— Тамара Жвания, председатель Центральной избирательной комиссии Грузии



15

Указатель в Делавэре (штат Огайо), направляющий избирателей, имевших контакт с больными COVID-19, в пункт для голосования, специально оборудованный недалеко от дороги, в день выборов 3 ноября 2020 г.

БДИПЧ 2020

1.4 Оказание помощи судам в преодолении трудностей, связанных с пандемией COVID-19

«Доклад БДИПЧ

о функционировании судов во время пандемии действительно очень полезен для судебных органов в данный момент. Начнем с того, что он является первым документом, в котором собраны и подробно и глубоко проанализированы данные о реагировании судов в странах региона ОБСЕ на пандемию; в нем рассмотрены случаи отхода от международных стандартов и оптимальной практики, а также представлены конкретные рекомендации для специалистов-практиков в нынешних условиях неуверенности и неразберихи».

— Хосе Матос, председатель Европейской ассоциации судей и вице-председатель Международной ассоциации судей

В трудные времена необходимо, чтобы судебная система продолжала функционировать, охраняя верховенство права и основные права человека. Суды играют важнейшую роль в обеспечении судебного надзора за законодательством о чрезвычайных ситуациях и предоставлении эффективного средства правовой защиты от необоснованных чрезвычайных мер в рамках индивидуальных дел. Помимо этого, люди должны иметь доступ к судам для решения неотложных правовых вопросов. Пандемия COVID-19 привела к возникновению во многих государствах-участниках ОБСЕ серьезных вызовов для верховенства права, касающихся, в частности, работы судов в условиях чрезвычайного положения, комендантского часа и карантина. В большинстве государств суды были частично или полностью закрыты в течение некоторого времени и рассмотрение дел, за исключением срочных, было приостановлено. Судьи оказались в затруднительном положении, поскольку им не хватало инструкций об организации удаленной работы. Те, кто решили работать над срочными делами в очном режиме, подвергали риску свое здоровье, так как



Судебные разбирательства продолжались в период пандемии, и часто рассмотрение дел происходило онлайн.

в залах судебных заседаний часто отсутствовали условия для соблюдения мер физического дистанцирования. В целом, во всем регионе ОБСЕ люди столкнулись с трудностями при получении доступа к правосудию в рамках разбирательств по гражданским, уголовным и административным делам.

Переход к работе в удаленном режиме с целью обеспечить соблюдение правил физического дистанцирования также привел к возникновения дополнительных препятствий для реализации права на справедливое судебное разбирательство. Одной из проблем стало отсутствие четких и предсказуемых

БДИПЧ было в числе первых международных организаций, создавших онлайн-платформу для диалога, посвященного непосредственному обсуждению тех проблем, с которыми столкнулись суды и юристы-практики сразу после введения ограничений, связанных с пандемией COVID-19. На этой платформе состоялись конструктивные дискуссии между судьями, прокурорами и адвокатами и представителями международных и региональных организаций – например, Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, Совета Европы и национальных и международных НПО, включая Международную и Европейскую Ассоциации судей, Американскую ассоциацию юристов (ABA), Институт CEELI (Central and Eastern European Law Initiative) и организацию Fair Trials. Эти консультации позволили специалистам своевременно обменяться информацией о проблемах и возможных решениях, связанных с обеспечением функционирования судов. Один из выводов заключался в том, что органам судейского самоуправления и министерствам юстиции необходимо предоставить судам четкие указания о том, когда проводить очные и дистанционные слушания, а также о том, какие меры принимать для обеспечения безопасности и исключения рисков для здоровья. Еще один вывод касался того, что судьям необходимо предоставить достаточную свободу действий при принятии решений о том, назначать или нет дистанционные слушания в тех случаях, когда право на справедливое судебное разбирательство может оказаться под угрозой.

правил или законодательных норм о проведении дистанционных слушаний, гарантирующих соблюдение права на справедливое судебное разбирательство. Другие трудности были связаны с отсутствием возможности для полноценного участия в слушаниях, проводимых онлайн: с проблемами с установлением личности сторон; изучением доказательств, а также отсутствием условий для конфиденциального общения между клиентом и адвокатом во время онлайн-слушаний. Важно, чтобы судебные разбирательства были публичными, так как это обеспечивает прозрачность и укрепляет доверие

к судебной системе. Однако в 2020 году право на публичное рассмотрение дела в суде было существенно ограничено по всему региону ОБСЕ вследствие того, что к удаленным заседаниям могло подключаться лишь ограниченное число людей, а еще более ограниченное число людей допускалось в зал судебного заседания. Это, в свою очередь, негативно повлияло на прозрачность работы судов и способность наблюдателей, осуществляющих мониторинг судебных процессов, и представителей средств массовой информации следить за судебными процедурами.

В апреле 2020 г. БДИПЧ инициировало масштабный процесс сбора и анализа информации в целях оценки различных трудностей, с которыми столкнулись суды, стремившиеся продолжить свою работу. Были выявлены примеры хорошей практики и определены возможные решения соответствующих проблем. В рамках этого процесса Бюро организовало три вебинара и четыре тематических консультативных совещания. В этих мероприятиях приняли участие опытные специалисты-практики, работающие в судебной системе, а также представители международных и региональных партнерских организаций, гражданского общества и миссий ОБСЕ на местах. По итогам проведенных обсуждений БДИПЧ смогло собрать необходимую информацию и сформулировать конкретные рекомендации и возможные решения для судов во всех государствах региона ОБСЕ. Эти рекомендации и решения были изложены во всеобъемлющем документе «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19», опубликованном в июле, а также в более подробном справочнике о работе судов во время пандемии, изданном в ноябре. Последняя из этих двух публикаций посвящена вопросам, имеющим принципиальное значение для работы судов, - проведению видеоконференций, охране здоровья и обеспечению безопасности сотрудников после возобновления работы судов, определению приоритетности дел и распределению ресурсов, а также распределению дел и новым видам дел, возникшим в связи с пандемией.

«В вашем превосходном справочнике не только рассматриваются все вызовы, с которыми сталкиваются судебные органы и принцип верховенства права в нынешних беспрецедентных обстоятельствах; издание идет дальше – читателю предоставляется возможность изучить проблему с более широкой точки зрения и обратить внимание на вопросы, которые начнут нас беспокоить только завтра».

— Дуро Сесса, бывший председатель Консультативного совета европейских судей (КСЕС), судья Верховного суда Хорватии

1.5 Оказание помощи государственным институтам в защите прав человека во время пандемии

Когда началась пандемия COVID-19, правительства стали вводить меры по борьбе с распространением вируса, используя полномочия исполнительной власти таким образом, что эти меры часто существенно ограничивали ряд прав человека. В то же время следует отметить, что в кризисных ситуациях усиливаются уже существующие модели дискриминации, маргинализации и уязвимости. Женщины и мужчины. девочки и мальчики по-разному ощутили на себе последствия как самого кризиса, так и чрезвычайных мер по борьбе с ним. Люди, находившиеся в уязвимом положении, стали еще более vязвимыми и им стало уделяться еще меньше внимания в результате возникновения чрезвычайной ситуации, а также в результате реагирования на нее со стороны государства.

Посредством предоставления адресной поддержки в области развития потенциала и консультаций по вопросам политики, а также проведения тематического анализа БДИПЧ укрепило существующие и наладило новые партнерские связи с международными организациями, государственными институтами и группами гражданского

общества. Исключительно важным вопросом оказалась возникшая в связи с неожиданными вызовами необходимость своевременного мониторинга и оценки соблюдения прав человека; не менее важным стало обеспечение эффективного межведомственного и межотраслевого сотрудничества. Таким образом, работа Бюро в ответ на вызовы для демократии, возникшие в трудном 2020-м году, будет служить ориентиром в случае возникновения чрезвычайных ситуаций в будущем.

В течение отчетного года БДИПЧ опубликовало ряд руководств по вопросам, связанным с пандемией COVID-19, и эти издания составили основную часть публикаций Бюро за отчетный период.

Пандемия увеличила риск нарушения прав лиц, находящихся в тюрьмах или иным образом лишенных свободы. Тюремный контингент подвергается повышенному риску инфицирования ввиду содержания в ограниченных пространствах, а также ввиду переполненности тюрем. В то же время пандемия привела к еще большему, чем обычно, ограничению контактов заключенных с внешним миром.

Национальные превентивные механизмы (НПМ), осуществляющие мониторинг всех мест лишения свободы в качестве одной из основных гарантий защиты от пыток и жестокого обращения, столкнулись с многочисленными трудностями, препятствовавшими обычному выполнению ими своих функций по мониторингу в ситуации, когда у них не было физического доступа в места лишения свободы.

В целях оказания НПМ поддержки в продолжении мониторинга, БДИПЧ и Ассоциация за предотвращение пыток (АПП) подготовили практическое руководство по мониторингу мест лишения свободы в период пандемии, в котором представлены примеры перспективной практики, собранные в рамках проведенных вебинаров и онлайн-дискуссий. Большинство (70%) НПМ, опрошенных Бюро после публикации руководства, оценили его как очень полезное. БДИПЧ будет и дальше учитывать очевидную необходимость и заинтересованность в дальнейшем обмене мнениями и информацией между специалистами, посвященном вопросам эффективного реагирования на проблемы для заключенных и для деятельности

«Пандемия COVID-19 продемонстрировала нам, какую важную роль играют международные партнеры в обеспечении условий для выполнения наших мандатов. То, с какой скоростью БДИПЧ и АПП пришли к нам на помощь, разработав практическое руководство по мониторингу в условиях пандемии, вдохновляет и очень помогает в работе!»

— Хельга Фаструп Эрвик, парламентский омбудсмен Норвегии

по мониторингу условий содержания под стражей, возникшие в связи с пандемией.

Помимо этого, БДИПЧ быстро выявило необходимость оказания поддержки национальным правозащитным институтам (НПИ) в период пандемии. Проконсультировавшись с более чем 40 НПИ, Бюро в сотрудничестве с Европейской сетью национальных правозащитных институтов (ENNHRI) опубликовало справочное пособие для национальных правозащитных институтов, посвященное их роли в условиях чрезвычайного положения в государстве. Данное пособие представляет

«В эти беспрецедентные времена мы смогли переосмыслить и по-новому понять свою работу и роль. Справочное руководство БДИПЧ, которое албанский НПИ уже перевел, опубликовал и распространил, является для нас превосходным инструментом, помогающим повысить эффективность реализации наших мандатов в ситуации, когда потребность в нашей работе особенно высока».

— Эринда Балланка, Народный защитник (омбудсмен) Албании

собой пошаговое руководство, призванное помочь НПИ осуществлять надзор за мерами, принимаемыми во время чрезвычайной ситуации, и оценивать законность, соразмерность и необходимость этих мер, а также отсутствие в них какой-либо дискриминации. Помимо этого, в издании предложены конкретные рекомендации, касающиеся надзора за работой институтов сектора безопасности, направленной на обеспечение соблюдения режима чрезвычайной ситуации. Отдельный раздел посвящен роли НПИ в решении проблемы гендерно-обусловленного

насилия, в том числе домашнего насилия, во время чрезвычайного положения в государстве. Ряд НПИ сообщили, что пользуются этим пособием в своей повседневной работе – например, для выявления групп населения, находящихся в ситуации повышенной уязвимости – и что это позволяет им расширить свою деятельность по мониторингу и коммуникацию с этими группами.

К числу тех, кто сильнее всех пострадал от ограничений, связанных с чрезвычайной ситуацией и в большинстве своем введенных поспешно и без какого-либо гендерного анализа, относятся женщины. Например, ограничения на свободу передвижения затронули целый ряд других прав женщин, включая право на жизнь, право на физическую неприкосновенность и право на охрану здоровья. Для того чтобы содействовать совершенствованию будущих мер реагирования на чрезвычайную ситуацию, БДИПЧ тщательно проанализировало с гендерной точки зрения наиболее распространенные ограничения, введенные в период чрезвычайного положения. Результаты этого анализа представлены в опубликованном БДИПЧ руководстве для государственных институтов и организаций гражданского общества, в котором представлены примеры хорошей практики, сложившейся в 2020 году, а также рекомендации в отношении дальнейших действий. В руководстве рассматривается как непосредственное, так и долгосрочное влияние использованных мер на различные группы женщин, а также дискриминационные



последствия введенных мер, в том числе для женщин, которые подвергаются дискриминации по более чем одному признаку. Публикация также содержит примеры перспективной практики в области смягчения негативных последствий чрезвычайных мер.

БДИПЧ оказало поддержку государствам-участникам посредством подготовки и издания практического руководства по применению такого подхода к борьбе с торговлей людьми, который основан на правах человека. ориентирован на интересы пострадавших и учитывает гендерные аспекты и фактор травмы. Как и в случае с многими другими правами человека, пандемия COVID-19 создала новые риски и вызовы для нынешних и бывших жертв торговли людьми, повысила риск стать жертвой торговцев людьми для уязвимых групп населения и в то же время затруднила принятие эффективных мер реагирования. Выявление жертв торговли людьми, обеспечение спасшимся жертвам доступа к помощи и услугам, предоставление им защиты,

возмещение ущерба, реинтеграция в общество и в целом усилия по предупреждению торговли людьми – все эти направления работы были затронуты пандемией. Со значительными трудностями столкнулись и организации, работающие непосредственно с жертвами.

В целях анализа новейших тенденций и динамики торговли людьми и разработки мер реагирования на основе эмпирических данных БДИПЧ и структура «ООН-женщины» провели глобальный опрос жертв торговли людьми и организаций, работающих в сфере борьбы с этим явлением. По итогам консультаций с группой экспертов и на основе данных опроса, в котором приняли участие жертвы торговли людьми из 40 стран и работающие с ними организации из 102 стран, был разработан комплекс стратегических рекомендаций в области политики для государств-участников. Выход в свет данного руководства способствовал разработке государствами целенаправленной политики в данной области, а БДИПЧ получило запросы от нескольких государств-участников об оказании помощи в разработке протоколов действий по борьбе с торговлей людьми в условиях чрезвычайного положения. Помимо этого, Бюро оказало государствам-участникам помощь в решении вопроса о защите детей в цифровой среде в связи с тем, что пандемия COVID-19 значительно повысила уязвимость детей к торговле людьми в Интернете и другим формам эксплуатации.

1.6 Создание инструментов для анализа участия женщин в деятельности политических партий

Участие женщин в политической жизни - это вопрос прав человека, а также залог построения инклюзивной демократии и безопасного и процветающего общества. В условиях пандемии COVID-19 стало особенно очевидным значение инклюзивного процесса принятия решений и руководства, способного эффективно реагировать на потребности и интересы различных групп населения. Будущее демократий зависит от осознания всеми демократическими институтами, парламентами и политическими партиями своей роли в продвижении гендерного равенства и инклюзивности в своих структурах. процессах принятия решений и в политике в целом. Работа БДИПЧ в области содействия участию женщин в политической жизни направлена на оказание поддержки государствам-участникам ОБСЕ в их работе по воплощению этой цели в реальность.

Для того чтобы политические партии могли выполнять свои функции в рамках представительной демократии, им необходимо совершенствовать свои усилия по достижению гендерного равенства и инклюзивности.

Принимая эффективные меры для обеспечения гендерного равенства в своих собственных структурах, партии очевидным образом расширяют свою базу поддержки, облегчают доступ женщин к процессу принятия решений и способствуют инклюзивной политике, а также совершенствованию законов и правил в интересах всех граждан. Взаимодействие с политическими партиями по гендерным вопросах способствует выдвижению женщин в качестве кандидатов и их избранию на выборные должности, а также может принести пользу самим партиям. Таким образом, интеграция гендерных аспектов в деятельность политических партий выгодна для всех.

В 2020 г. БДИПЧ запустило веб-сайт по гендерному аудиту для политических партий – онлайн-инструмент, позволяющий партиям провести самостоятельную оценку своих усилий по учету гендерных аспектов в своей деятельности. Этот ресурс позволяет выявить недостатки и перспективы подходов политических партий к обеспечению гендерного равенства. Тем самым партиям предлагается стимул и возможность для выявления

как сильных, так и слабых сторон их подхода к гендерному равенству. В зависимости от результатов аудита партиям рекомендуются конкретные шаги и предлагаются примеры хорошей практики, с помощью которых они могут повысить эффективность учета гендерных аспектов в своих структурах, программах и документах. Предложенный процесс гендерного аудита может быть использован лидерами и активистами партии при разработке планов действий по поддержке гендерного равенства, в которых будут изложены меры по институционализации гендерного равенства и расширению прав и возможностей женшин внутри партии и в обществе в целом.

На сегодняшний день БДИПЧ и миссии ОБСЕ на местах оказали поддержку в проведении гендерного аудита 48 политическим партиям – в Армении, Боснии и Герцеговине, Грузии, Казахстане, Кыргызстане, Молдове, Таджикистане и Финляндии. Отчеты по итогам аудита и предложенные 400 рекомендаций используются политическими партиями для разработки партийных планов действий по поддержке гендерного равенства – важных

стратегических документов, направленных на расширение участия женщин и интеграцию гендерной проблематики во внутрипартийные правила и процедуры. Шаги, предусмотренные в планах действий, включают, например, создание местных женских советов или введение добровольных партийных квот для женщин-кандидатов. Гендерная оценка может проводиться онлайн в условиях конфиденциальности самими политическими партиями.



«Политические партии являются основной дверью в политику, и через них проходит путь женщин к политическому участию. Уверена, что новый инструмент БДИПЧ приблизит приход женщин на руководящие должности и их полноценное участие в политике, так как он поощряет политические партии к проведению самостоятельной оценки своих усилий в данной сфере и, следовательно, к тому, чтобы сделать правильный выбор в пользу своей партии, гендерного равенства и демократии».

— посол Мелани Вервир, специальный представитель по гендерным вопросам Действующего председателя ОБСЕ



Новый онлайн-инструмент БДИПЧ: genderaudit.osce.org

1.7 Совершенствование избирательных процессов в государствах Западных Балкан

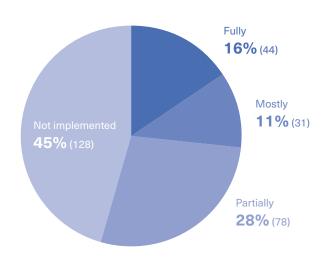
За два последних десятилетия государства Западных Балкан добились успехов во внедрении демократических норм и институтов, в том числе в области демократических выборов.

В целях оказания странам этого региона поддержки в выполнении рекомендаций, подготовленных по итогам наблюдения за выборами, БДИПЧ осушествило проект по предоставлению помощи пяти государствам-участникам ОБСЕ, расположенным на Западных Балканах. Данный проект был завершен в 2020 году. Он финансировался Европейским союзом и Агентством Австрии по развитию и охватывал конкретные аспекты организации выборов, регистрации избирателей и освещения избирательных кампаний в средствах массовой информации. В рамках этого проекта Бюро смогло оказать поддержку существующим механизмам проведения реформ (в том числе при участии гражданского общества и других заинтересованных сторон). Планируется второй этап проекта, который также будет посвящен избирательным кампаниям, финансированию кампаний и разрешению споров, связанных с выборами. Помимо этого,

поддержка в проведении выборов была оказана Косово*.

В первые три года реализации проекта усилия были сосредоточены на оказании бенефициарам помощи в проведении содержательной, инклюзивной и устойчивой избирательной реформы. В связи с этим работа по проекту строилась вокруг ряда мероприятий, дополняющих друг друга в целях получения максимального эффекта. Эксперты БДИПЧ приняли участие в 52 тематических семинарах, 18 из которых были организованы с участием Бюро. Эти семинары предоставили заинтересованным сторонам выборов ценную возможность для ведения диалога на различных этапах избирательной реформы. Бюро оказало существенное влияние на характер дискуссий об улучшении ситуации с выборами на Западных Балканах в рамках самых разных мероприятий - от семинара в Северной Македонии, посвященного хорошей практике проведения реформ, до совместных мероприятий с миссиями ОБСЕ на местах по вопросам организации выборов и освещения избирательных процессов в СМИ. В общей сложности в рамках проекта

Выполнение рекомендаций, касающихся выборов, в рамках проекта БДИПЧ на Западных Балканах (по состоянию на конец 2020 г.)



^{*} Среди государств-участников ОБСЕ нет консенсуса относительно статуса Косова, и в связи с этим у Организации не выработана позиция по данному вопросу. В тексте настоящего отчета все ссылки на Косово, будь то на территорию, институты или население, следует понимать в полном соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН.

«Выражаю признательность БДИПЧ за то, что в течение этих трех лет Бюро привлекало внимание к участию в наших выборах людей с инвалидностью, рома и женщин. Совместными усилиями мы должны обеспечить рассмотрение каждой рекомендации, касающейся избирательной реформы, с позиции всех членов нашего общества».

— Благица Димитровска, председатель Ассоциации за продвижение и развитие инклюзивного общества INKLUZIVA



Голосование недалеко от Подгорицы во время парламентских выборов в Черногории 30 августа 2020 г.

Бюро осуществило 80 визитов и, по запросу заинтересованных сторон выборов, подготовило 57 документов по широкому кругу тем.

Помимо этого, в 2020 г. БДИПЧ предоставило подробную экспертную информацию в рамках продолжающихся дискуссий по вопросам реформирования избирательных систем во всем регионе Западных Балкан, а также продолжило взаимодействие с государственными властями в период пандемии COVID-19 в онлайн-режиме. Посещение в межвыборный период пяти из шести стран, являющихся бенефициарами проекта (один из визитов был отменен из-за ограничений на поездки в связи

с пандемией COVID-19), позволили оценить достигнутый прогресс, а затем направить энергию на те задачи, которые еще предстоит решить.

В ходе реализации проекта
в законодательную базу выборов государств-бенефициаров были внесены изменения различного масштаба. На основе углубленной экспертной оценки и комментариев, предоставленных БДИПЧ, были приняты новые избирательные кодексы или внесены поправки в существующие нормы (в Албании и Северной Македонии), а также был изменен или внесен на рассмотрение парламентов ряд соответствующих законов и нормативных актов (в Боснии и Герцеговине, Сербии и Черногории).

Из 836 рекомендаций, содержащихся в 34 итоговых отчетах о наблюдении за выборами в данном регионе, 475 касались тематических областей, входящих в сферу охвата проекта. На момент завершения работы по проекту была проведена оценка выполнения 281 из этих рекомендаций и было установлено, что 153 из них (54%) были в той или иной степени выполнены.

Реализация данного проекта позволила сделать выводы, важные для государств не только региона Западных Балкан, но и всего региона ОБСЕ в целом. В последнее время в ходе наблюдения за выборами в государствах-участниках БДИПЧ отмечает, что обязательства ОБСЕ и другие стандарты, касающиеся

проведения демократических выборов, соблюдаются в различной степени. В связи с этим для долгосрочного закрепления результатов выполнения рекомендаций, касающихся выборов, важна политическая воля. Помимо этого, для обеспечения устойчивости реформ необходимо, чтобы эти реформы отражали потребности всех членов общества и были основаны на процессе широких консультаций. Таким образом, трудно переоценить объединяющую роль гражданского общества в качестве партнера Бюро в области работы по итогам наблюдения за выборами.

БДИПЧ 2020

1.8 Распространение рекомендаций, касающихся выборов, в онлайн-пространстве в масштабах всего региона ОБСЕ

Избиратели голосуют на всеобщих выборах в Соединенных Штатах 3 ноября 2020 г.

Все государства-участники ОБСЕ обязались незамедлительно реагировать на оценки и рекомендации БДИПЧ, касающиеся выборов. Рекомендации, предлагаемые Бюро по итогам наблюдения за выборами, имеют своей целью оказание поддержки государствам-участникам в устранении все еще существующих недостатков и слабых мест в избирательных процессах во всех тех странах, где Бюро осуществляет наблюдение за выборами.

В 2020 году БДИПЧ завершило реализацию четырехлетнего проекта по оказанию поддержки государствам Западных Балкан в выполнении рекомендаций, касающихся организации выборов, регистрации избирателей и освещения выборов в средствах массовой информации. Одной из основных задач, реализованных в рамках этого проекта, было создание открытой базы данных рекомендаций, касающихся выборов. В отчетном году Бюро также расширило базу данных, включив в нее все 57 государств-участников ОБСЕ. В настоящее время в системе представлены 2 645 рекомендаций, содержащихся в 115 отчетах о наблюдении за выборами (начиная

с 2014 года), а также информация о ходе их выполнения.

Главной особенностью новой базы данных является возможность искать и сортировать рекомендации по государству-участнику, году проведения выборов, тематической области, виду необходимых изменений, степени реализации и многим другим параметрам или сочетаниям параметров. Полученный массив информации можно затем экспортировать из базы данных. Ресурс также включает специальные функции доступности для пользователей с нарушениями зрения.

База данных является общедоступной, и все заинтересованные стороны могут использовать ее для оценки прогресса в области выполнения обязательств ОБСЕ и международных стандартов, касающихся проведения демократических выборов. Ресурс служит полезным инструментом для целей координации, позволяющим определить приоритеты для национальных субъектов (включая гражданское общество) и для международного сообщества, занимающегося вопросами поддержки выборов.



«Для оценки степени выполнения предыдущих рекомендаций БДИПЧ требуется постоянный диалог на техническом и политическом уровнях. Благодаря такому диалогу с Бюро моей стране удалось усовершенствовать избирательные процессы».

— Дамиан Гикнури, депутат парламента Албании, сопредседатель Специальной комиссии по избирательной реформе

1.9 Содействие открытости, инклюзивности и совещательности законотворческих процессов



«Как Уполномоченный по правам человека в Польше я хотел бы выразить благодарность БДИПЧ за своевременную поддержку в законодательной сфере. Помощь со стороны Бюро была исключительно важна для осуществления моего мандата и явилась неоценимым вкладом в укрепление роли Уполномоченного в целях эффективной защиты основных прав и свобод человека, предусмотренных нашей конституцией».

— Адам Боднар, Уполномоченный по правам человека Польши (по поводу Срочной записки о международных стандартах и сравнительной практике в отношении продления срока полномочий омбудсмена до утверждения нового должностного лица, опубликованной в октябре 2020 г.).

Помощь, предоставляемая БДИПЧ в законодательной сфере, выражается в первую очередь в оказании поддержки государствам-участникам ОБСЕ в проведении реформы законодательства, направленной на обеспечение соответствия правовой базы государства международным стандартам и обязательствам в области человеческого измерения, и в содействии совершенствованию законотворческих процессов. Как правило, неудачно сформулированные и не согласующиеся в правами человека законы часто являются результатом несовершенного законодательного процесса, не отличающегося достаточной открытостью, совещательностью и инклюзивностью. Во многих случаях эти недостатки еще больше усугубились во время пандемии COVID-19: власти часто действовали в обход нормального законодательного процесса и слишком поспешно принимали законы, отказавшись от полноценных дискуссий и консультаций с общественностью.

В 2020 г. БДИПЧ получило 27 запросов на подготовку обзоров законодательства и опубликовало 22 таких обзора (полный список см. в приложении);

при этом некоторые из них оказали непосредственное и существенное влияние на содержание законопроектов или направление законодательной реформы. Обзоры, подготовленные Бюро, часто служили толчком к подробному общественному обсуждению законодательных инициатив. БДИПЧ также предоставило специальные правовые консультации для миссий ОБСЕ на местах, касавшиеся шести законодательных актов, в которых рассматривались самые разные вопросы - от борьбы с экстремизмом, свободы мирных собраний и ношения религиозной одежды в вооруженных силах до противодействия коррупции и парламентского регламента.

Срочное заключение БДИПЧ о поправках к закону о коррупции в Словении способствовало реформе законодательства, в результате которой органы власти получили важные инструменты, средства и ресурсы, необходимые для предотвращения коррупции и борьбы с ней. В Польше заключение БДИПЧ содействовало широкому общественному обсуждению гарантий независимости и преемственности должности уполномоченного по правам

человека. В рамках продолжающейся работы по поддержке реформы законодательства о политических партиях в Армении Бюро в 2020 г. составило правовое заключение, а также организовало общественные обсуждения и приняло в них участие. В декабре Национальное собрание Армении приняло новый конституционный закон «О политических партиях», который может помочь дальнейшему становлению политического плюрализма в соответствии с международными стандартами, касающимися регулирования деятельности политических партий.

Все обзоры законодательства, которые готовит БДИПЧ, направлены на содействие учету гендерных вопросов и вопросов многообразия и в связи с этим содержат конкретные рекомендации по обеспечению большей инклюзивности демократических институтов, а также анализ возможных различий в воздействии планируемых изменений законодательства на женщин, мужчин и на недостаточно представленные группы населения.

Важнейшим достижением Бюро в области оказания поддержки

в законодательной сфере в 2020 г. стал выход в свет второго издания его совместной с Венецианской комиссией публикации «Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий» - всеобъемлющего практического пособия, призванного помочь законодателям в разработке согласующегося с правами человека законодательства о политических партиях. В этих руководящих принципах в обновленном и расширенном виде представлены темы, рассмотренные в первом издании, а также освещены последние изменения и возможные проблемы в области регулирования деятельности политических партий. В частности, предлагаются рекомендации по гендерным вопросам и вопросам многообразия и равного обращения как в рамках внутренних процедур политических партий, так и в контексте выборов. Ожидается, что новое издание руководящих принципов, как и их первое издание, будет использоваться в качестве одного из основных справочных и нормотворческих документов международными и региональными организациями или субъектами – такими, как Европейский суд по правам человека, ОЭСР и ООН.