

# *Институты*



*Бюро по демократическим институтам и правам человека  
Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств  
Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации*

# Бюро по демократическим институтам и правам человека

Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения – этой широкой концепции, охватывающей защиту прав человека, развитие демократических обществ с упором на выборы, институциональное строительство и практику управления, укрепление верховенства закона, содействие истинному уважению и взаимопониманию между людьми и народами.

С марта 2003 года руководителей БДИПЧ является австрийский дипломат, посол Кристиан Штрогал. Штат Бюро насчитывает примерно 125 сотрудников из 27 стран из 55 государств – участников ОБСЕ.

БДИПЧ базируется в Варшаве (Польша), но действует по всему региону ОБСЕ, занимаясь деятельностью, направленной на укрепление демократии и верховенства закона, развитие и защиту прав человека, устранение соответствующих недостатков и оказание помощи государствам-участникам в выполнении их обязательств. Бюро также укрепляло свою роль в предоставлении информации Действующему председателю о событиях в этих областях, в том числе информации, связанной с серьезными нарушениями в области прав человека, и таким образом вносило свой вклад в деятельность ОБСЕ в области раннего предупреждения.

Будучи ведущим институтом региона в области наблюдения за выборами, БДИПЧ в последние годы осуществляло такое наблюдение во всем районе ОБСЕ, от Соединенных Штатов на западе до Дальнего Востока России и многих других местах. В 2005 году БДИПЧ осуществило в целом 10 миссий по наблюдению или оценке как в новых странах региона ОБСЕ, так и в тех государствах-участниках, где существуют давние демократические традиции. Бюро предпринимало усилия по диверсификации наблюдателей за выборами из всего региона ОБСЕ, а также по оказанию содействия в развитии потенциала как правительственных, так и неправительственных наблюдателей.

В рамках своей новой Программы терпимости и недискриминации Бюро развернуло деятельность по оказанию поддержки государствам-участникам в укреплении их потенциала по борьбе с расизмом, антисемитизмом и дискриминацией во всем регионе. Были инициированы проекты по сбору данных о частоте и типах преступлений, совершаемых на почве ненависти, для того чтобы содействовать осуществлению наилучшей практики в борьбе с преступлениями на почве

Исходя из того, что демократический избирательный процесс есть фундамент для демократического правления, БДИПЧ предпринимает усилия по улучшению добросовестного проведения выборов, а также административно-правовой базы самих выборов.

ненависти и обеспечить целенаправленную подготовку сотрудников правоохранительных органов в качестве первой линии обороны против всех форм ненависти и дискриминации.

## Выборы

В 2005 году было задействовано более 3000 наблюдателей в ходе восьми миссий по наблюдению за выборами и двух миссий по оценке выборов. Кроме того, деятельность 113 краткосрочных и 19 долгосрочных наблюдателей финансировалась из имеющегося у БДИПЧ добровольного Фонда диверсификации

### График миссий БДИПЧ по наблюдению за выборами и оценке их проведения в 2005 году

Страна	Вид выборов	Дата
Кыргызстан	парламентские	27 февраля/13 марта
Таджикистан	парламентские	27 февраля/13 марта
Молдова	парламентские	6 марта
Бывшая югославская Республика		
Македония	муниципальные	13 марта/27 марта 10 апреля
Соединенное Королевство	общие	5 мая
Болгария	парламентские	25 июня
Албания	парламентские	3 июля/21 августа
Кыргызстан	досрочные президентские	10 июля
Азербайджан	парламентские	6 ноября
Казахстан	президентские	4 декабря

миссий, который был создан для обеспечения более широкого участия граждан из 19 имеющих на то прав государств-участников, которые не в состоянии командировать на регулярной основе своих представителей для работы в наблюдательных миссиях БДИПЧ.

БДИПЧ также направлял небольшие группы экспертов для оказания поддержки полевым миссиям ОБСЕ в оценке выборов в двух случаях, когда не направлялась миссия по наблюдению



Член избирательной комиссии на избирательном участке в Бишкеке разъясняет двум избирателям раздел избирательного кодекса во время парламентских выборов в Кыргызстане 27 февраля.

нию – в случае парламентских довыборов в Грузии и муниципальных выборов в Молдове.

БДИПЧ и Секретариат ОБСЕ совместно провели два мероприятия за пределами региона в 2005 году. Была направлена группа по оценке потребностей в подготовке кадров на палестинские территории во время январских президентских выборов и группа поддержки выборов на сентябрьские парламентские выборы в Афганистане. (Подробности на эту тему см. на стр. 25).

**Реформирование и экспертиза законов о выборах.** Нормативно-правовая база, которая не отражает достаточным образом обязательства в области ОБСЕ, не способствует проведению настоящих и конструктивных демократических выборов. Для заполнения имеющихся законодательных пробелов во многих странах БДИПЧ использует добровольный фонд предоставления консультативной помощи экспертов по вопросам реформы избирательного законодательства. В 2005 году Бюро совместно с Венецианской комиссией Совета Европы сделало ряд рекомендаций, в частности, в отношении поправок к избирательному кодексу Азербайджана, исправленного избирательного кодекса Молдовы, исправленного закона Украины о выборах членов парламента, законопроекта о государственной избирательной комиссии Хорватии и поправок к избирательному кодексу Армении. БДИПЧ также провело независимый анализ парламентского избирательного закона Узбекистана.

**Выполнение рекомендаций и дальнейшие шаги в этой связи.** БДИПЧ укрепляло свои способности по отслеживанию рекомендаций, содержащихся в его докладах о наблюдении, предлагая свою помощь в выполнении этих рекомендаций там, где это необходимо. В рамках последующих шагов в 2005 году Бюро провело конкретные посещения Албании, Украины, Соединенных Штатов и бывшей югославской Республики Македонии.

**Новые вызовы и обязательства.** В ходе своей деятельности по наблюдению БДИПЧ продолжает констатировать возникновение новых угроз для проведения демократических выборов, в том числе связанных с внедрением новых избирательных технологий и процедур. Эта тема стала одним из главных пунктов обсуждения в ходе апрельского Дополнительного совещания по человеческому измерению, посвященного вызовам в области избирательных технологий и процедур. Государствам-участникам было предложено обеспечить доверие широкой общественности в случаях внедрения новых избирательных технологий.

В настоящее время государства приступили к обсуждению дополнительных обязательств для решения этих новых проблем. В сентябре БДИПЧ провело встречу экспертов для рассмотрения необходимости дополнительных обязательств, в результате чего была составлена пояснительная записка о возможных новых обязательствах в отношении демократических выборов, которая была распространена среди государств – участников ОБСЕ. По мнению БДИПЧ, три основополагающих принципа, обеспечивающих подлинность демократических выборов – транспарентность, отчетность и публичное доверие, – могли бы лечь в основу дополнительных обязательств.

**Методология.** Хотя основная методология БДИПЧ не претер-

пела существенных изменений с момента издания в 1996 году первого Пособия по наблюдению за выборами, она периодически обновляется, с тем чтобы учесть новые вызовы, а также опыт, приобретенный более чем за десятилетие наблюдений. Так, например, в последние годы БДИПЧ уделяло все большее внимание мониторингу участия женщин и национальных меньшинств в электоральном процессе.

В 2005 году Бюро обновило и опубликовало пятое издание Пособия. Опубликованное на английском, французском, русском и украинском языках, вскоре оно будет выпущено на некоторых других языках. Помимо того, что перевод Пособия делает доступной методологию БДИПЧ широкому кругу людей, заинтересованных в наблюдении за выборами, он также содействует усилиям БДИПЧ по поддержке роли внутринационального наблюдения за выборами в качестве отдельного, но дополняющего вида деятельности.

**Внутринациональное наблюдение.** БДИПЧ сыграло ключевую роль в объединении внутринациональных организаций наблюдателей для обмена опытом и примерами наилучшей практики. В сентябре Бюро провело встречу, посвященную 15 летию внутринационального наблюдения в регионе ОБСЕ. Участники признали значительную роль, которую внутринациональные группы наблюдателей могут играть в обеспечении честных избирательных процессов в своих странах.

## Демократизация

Целью работы БДИПЧ в области демократизации является консолидация демократической культуры. Это создает условия для объединения усилий, сближения правительств и гражданского общества и решения проблем, которые в рабочем контексте зачастую несут в себе потенциал раскола.

Разрабатывая какую либо программу по любому конкретному вопросу, следует учитывать, что для успеха критически важными являются два фактора: опора на местные силы и использование знаний других государств – участников ОБСЕ, которые находились в аналогичных ситуациях. С методологической точки зрения БДИПЧ последовательно выступает за привлечение консультантов из соответствующих регионов и развитие механизмов извлечения уроков, а также за обмен опытом Юго-Восточной Европы в более широких рамках ОБСЕ.

Методология программы демократизации Бюро продолжала развиваться в 2005 году после рационализации деятельности по проектам предыдущего года. Например, была внедрена мера по получению максимальной эффективности от использования ресурсов Организации, поскольку структурированные миссии по оценке являются предпосылкой для осуществления любой деятельности, связанной с демократизацией.

В ходе пяти основных встреч по человеческому измерению в 2005 году был отмечен рост участия НПО по сравнению с предыдущими годами, включая рекордное количество 433 представителей от 315 НПО, принявших участие в Совещании по рассмотрению выполнения, посвященном человеческому измерению

## Верховенство закона и поддержка законотворческой деятельности

**Реформа уголовного правосудия.** БДИПЧ содействует усилиям в области реформы уголовного правосудия в ряде стран, в частности, в отношении недопущения пыток и мониторинга мест заключения.

Проблема пыток по-прежнему сохраняет свою актуальность в регионе ОБСЕ. В очень многих странах пытки и иные формы унижительного и бесчеловечного обращения до сих пор считаются частью обыденной работы правоохранительных органов. В некоторых государствах дело считается раскрытым только при наличии признания, что поощряет практику признательных показаний под пыткой. Зачастую этому попустительствуют судьи и прокуроры, не препятствующие использованию добытых таким способом показаний в суде.

БДИПЧ решало проблему прокурорской санкции на арест, поощряя передачу этих полномочий судебной власти. В Казахстане ОБСЕ при содействии генеральной прокуратуры, верховного суда и Центра ОБСЕ в Алматы организовала „круглый стол“, чтобы начать диалог по данному вопросу.

БДИПЧ поощряет общественный мониторинг за местами содержания под стражей. Бюро организовало и поддержало проведение „круглых столов“ по мониторингу мест содержания под стражей в Кыргызстане и Казахстане, что содействовало созданию общественного совета по мониторингу в Казахстане. Такие мониторинговые советы оказывают неоценимую помощь в предотвращении пыток и улучшении условий содержания в тюрьмах, открывая тюрьмы для внешнего мира и предотвращая изоляцию и жестокое обращение, которые могут происходить при закрытых дверях.

**Справедливые судебные разбирательства.** Юристы являются одним из приоритетных видов деятельности БДИПЧ для обеспечения справедливого судебного разбирательства, как с точки зрения проведения системных реформ адвокатуры, так и с точки зрения повышения квалификации отдельных лиц при помощи учебной подготовки.

Международное сообщество в целом проглядело значение адвокатуры, которая является неотъемлемой частью любой действующей правовой системы. В целях привлечения внимания к этому вопросу, одно из Дополнительных совещаний ОБСЕ по человеческому измерению в 2005 году было посвящено роли адвокатов в обеспечении справедливого судебного разбирательства. В совещании приняли участие профессиональные юристы из всего региона ОБСЕ для рассмотрения проблем, стоящих перед адвокатами, и выработки рекомендаций, при помощи которых ОБСЕ может оказать конструктивную помощь.

**Поддержка законотворческой деятельности.** В ответ на просьбы государств-участников БДИПЧ оказывает экспертную помощь и поддержку в разработке законодательства, отвечающего принятым в ОБСЕ обязательствам. В 2005 году БДИПЧ высказало свои замечания по конституционным поправкам в Грузии и Киргизии, а также по ряду законодательных актов в области борьбы с торговлей людьми, антитеррористи-



Молодые члены городской коллегии адвокатов Алматы во время подготовительного курса по вопросам права в апреле.

ческой деятельности, справедливого судебного разбирательства, полицейской реформы, гендерных вопросов, свободы собраний и выборов в различных государствах-участниках.

В своем подходе БДИПЧ делает упор на местные силы и мероприятия в рамках дальнейших шагов, направленных на развитие открытых и транспарентных законодательных процессов. Так, например, в Армении БДИПЧ и Венецианская комиссия Совета Европы поддержала местную инициативу по подготовке поправок к закону 2004 года о собраниях. Эти поправки существенно улучшили правовую основу, регулиющую свободу собраний.

БДИПЧ также ведет законодательную базу данных ([www.legislationline.org](http://www.legislationline.org)) для законодателей и экспертов БДИПЧ, которые получают прекрасную возможность следить за динамикой законодательной деятельности во всем регионе ОБСЕ и помогает выявлять лучшую практику. В настоящее время база данных расширяется и будет включать в себя материалы по законодательным процессам и законотворческой деятельности.

## Демократическое правление

**Законодательные процессы.** По результатам проведения в 2004 году Семинара в области человеческого измерения по демократическому правлению БДИПЧ разработало новую методологию в 2005 году, которая делает упор в целом на законодательном процессе. Возникла необходимость дополнить деятельность, направленную на улучшение качества отдельных частей законодательства, работой в области процедуры и практики по подготовке, составлению, принятию, опубликованию и оценке законодательства. Отправной точкой для этой работы является изучение законодательных рамок, включая вопросы транспарентности и открытости. На этой основе анализируются и предлагаются варианты коррекции рисков и пробелов.

В Грузии эксперты БДИПЧ провели обзор среди членов правительства и парламента, а также других компетентных лиц, и получили в результате всеобъемлющий анализ законодательной процедуры в этой стране. Этот анализ послужит основой для поддержки внутренних усилий по улучшению качества и эффективности законодательства путем проведения семинаров-практикумов с участием национальных и международных экспертов.



**Поддержка политических партий.** Для обеспечения устойчивости политических реформ, проводимых в странах с переходной демократией, в некоторых из них есть необходимость внесения изменений в отношения между теми, кто правит и кем правят. Целью является правление, которое было бы транспарентным, доступным и подотчетным. Имея эту цель в виду, БДИПЧ разработал и запустил в 2005 году экспериментальную методологию по критической самооценке в отношении политического партийного строительства и парламентской реформы.

Страной, выбранной для эксперимента, стала Грузия, где БДИПЧ привлек к совместному проекту по оценке все шесть основные политические партии, ведущий „мозговой центр“ – Кавказский институт мира, развития и демократии и Институт многопартийной демократии Нидерландов. Партии ответили на вопросы об их программах и месте в обществе, вкладе в партийную платформу и отношениях между членами партий и партийными структурами.

К январю 2006 года стороны помогут подготовить доклад, который послужит планом действий для дальнейшего развития политических партий в Грузии.

Стремясь к дальнейшему обеспечению устойчивости демократических реформ в Грузии, БДИПЧ в настоящее время помогает парламенту в укреплении его возможностей по эффективному регулированию процесса собственной реформы путем создания центра парламентской реформы.

**Участие женщин в демократических процессах.** На Южном Кавказе и в Центральной Азии БДИПЧ осуществляет составленные с учетом специфики каждой страны программы по расширению участия женщин в демократических процессах. В 2005 году в число приоритетов Бюро входило сотрудничество между правительством и гражданским обществом на национальном и местном уровнях, создание возможностей и экспертного потенциала гражданского общества и правительственных структур, развитие у женщин навыков руководства, учет гендерных аспектов в политическом руководстве и профилактика и пресечение насилия в отношении женщин, прежде всего в быту.

В результате предпринятых в прошлом усилий сеть женских организаций, созданных при поддержке БДИПЧ, успешно лоббировали в 2005 году ряд позитивных изменений. Так, в Кыргызстане, был учрежден пост представителя президента в парламенте по гендерному равенству. Этот новый пост стал результатом лоббистских усилий женских организаций после проведения парламентских выборов 2005 года, в ходе которых не была избрана ни одна женщина.

В Грузии коалиция НПО женщин сыграла ключевую роль в лоббировании создания государственного комитета по гендерному равенству с задачей разработки всеобъемлющей национальной политики и плана выполнения в области гендерного равенства.

**Миграция и свобода передвижения.** Словенское председательство задавало темп для работы БДИПЧ в области свободы

передвижения, сделав больший упор на вопросах, связанных с миграцией.

В мае семинар в области человеческого измерения, посвященный миграции и интеграции, признал значение управления миграцией и развития интеграционных процессов и призвал к большему сотрудничеству в этой области со стороны государств-участников. Подчеркивалось также, что выгоду от миграции получают как посылающие, так и принимающие страны.

Миграционная работа БДИПЧ всегда отражала приоритет Управления демократизации в области обмена экспертными знаниями и опытом в региональном контексте, например, в ходе региональной конференции, которую БДИПЧ организовало для представителей стран СНГ и Балтийских государств на тему о реформе регистрации населения.

## **Права человека**

БДИПЧ оказывает помощь государствам-участникам в выполнении их обязательств по защите прав человека и содействию им, так как они изложены в обязательствах по ОБСЕ и других соответствующих международных стандартах. Бюро осуществляет мониторинг соблюдения обязательств в рамках ОБСЕ в области прав человека и основных свобод и обеспечивает консультации и содействие. На практике это связано с мониторингом широкого круга вопросов – от основных свобод собрания, ассоциаций и слова до таких чувствительных и злободневных вопросов, как смертная казнь и обращение с правами человека в процессе борьбы с терроризмом.

В более широком плане мониторинг дает индикаторы для институциональной активности БДИПЧ, выявляя области, в которых усовершенствование законодательства или деятельности государственных органов могло бы привести к лучшей защите прав человека для всех. Развивая далее эту мысль, деятельность БДИПЧ способствует раннему предупреждению и предотвращению конфликтов в качестве неотъемлемой части всеобъемлющего подхода Организации к безопасности.

**Смертная казнь.** БДИПЧ осуществляет мониторинг за применением смертной казни во всех 55 государствах-участниках для повышения транспарентности и соблюдения международных гарантий, облегчая при этом обмен информацией об отмене смертной казни. Ежегодный обзор Бюро, озаглавленный „Смертная казнь в районе ОБСЕ“, был выпущен в сентябре во время Совещания по рассмотрению выполнения, посвященного человеческому измерению.

В ноябре в Алматы состоялась региональная конференция по альтернативам смертной казни в Центральной Азии. На конференции были представлены правительства, неправительственные организации и другие заинтересованные стороны, собравшиеся для обмена мнениями и информацией по альтернативам высшей мере наказания и изучения опыта других государств, которые уже внедрили альтернативы высшей мере наказания.

**Наблюдение за судебными процессами.** Наблюдение за

судебными процессами используется для оценки справедливости судебных процедур и их соответствия обязательствам в области ОБСЕ и другим международным стандартам. Наблюдение за судебными процессами связано не только с оценкой справедливости суда, но и с виновностью или невиновностью обвиняемого. Информация, собираемая при помощи наблюдения за судебными процессами, может лечь в основу реформы, а также внести вклад в проекты институционального строительства, осуществляемые БДИПЧ и другими международными организациями.

В прошлом году БДИПЧ запустило проект по наблюдению за судебными процессами в сотрудничестве с Центром ОБСЕ в Алматы, Центром ОБСЕ в Бишкеке и верховными судами Казахстана и Кыргызстана. В 2005 году группа наблюдателей нескольких НПО, подготовленных БДИПЧ в 2004 году, наблюдала за ходом уголовных процессов в ряде регионов этих двух стран. Выводы наблюдателей за процессами будут опубликованы в марте 2006 года и послужат основой для диалога с соответствующими государственными властями по вопросу о возможной реформе.

В феврале БДИПЧ опубликовал доклад на основе проекта наблюдения за судебными процессами в Азербайджане в 2003 – 2004 годах. В докладе содержатся ряд рекомендаций общего характера для принятия неотложных мер и целенаправленные рекомендации, относящиеся к конкретным гарантиям справедливого разбирательства.

Действуя по приглашению узбекского правительства, эксперты БДИПЧ наблюдали за судебным процессом в отношении 15 человек, обвиняемых в преступлениях, якобы совершенных ими в Андижане в мае. БДИПЧ представит свой доклад о наблюдении за судебным процессом Действующему председателю ОБСЕ.

**Права человека и борьба с терроризмом.** Глобальная борьба с терроризмом поставила защиту некоторых основных прав и свобод под угрозу. Важно гарантировать, чтобы соображения безопасности не подрывали те самые права, которые они призваны защищать. Памятуя об этом, ОБСЕ посвятила одно из дополнительных совещаний по человеческому измерению в 2005 году этой теме, стимулируя таким образом обсуждение трех ключевых озабоченностей, связанных с правами человека и контртерроризмом: свобода религии, запрещение пыток и роль НПО в борьбе с терроризмом.

Бюро также провело экспериментальный подготовительный курс для старших должностных лиц и ответственных за выработку политики в области борьбы с терроризмом. В ходе национального курса в Кыргызстане и регионального курса, состоявшегося в Австрии, чиновников учили, как гарантировать, чтобы их политика соответствовала международным стандартам в области прав человека.

**Подготовка и просвещение по тематике прав человека.** Существуют доказательства того, что в некоторых частях региона ОБСЕ нарушение прав человека в местах заключения является распространенным явлением. Особое беспокойство вызывают места предварительного заключения, где иногда



ОБСЕ/Эрик Гуран

**Работники БДИПЧ по правам человека беседуют с узбекскими беженцами в Кыргызстане после событий 13 мая в Андижане.**

может использоваться сила для получения признания вины и обеспечения таким образом обвинительного приговора. Мониторинг за ситуацией в таких учреждениях может предотвратить некоторые нарушения и одновременно позволить заинтересованным организациям, таким как БДИПЧ и национальные НПО, разработать стратегию перемен.

В четырех центральноазиатских государствах – Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане – БДИПЧ обучало представителей гражданского общества наблюдать за ситуацией с правами человека в тюрьмах и центрах предварительного заключения. В Армении и Таджикистане БДИПЧ помогало готовить НПО для наблюдения за общей ситуацией с правами человека.

**Права человека, женщины и безопасность.** В 2005 году БДИПЧ разработало новую программу в области прав человека, женщин и безопасности. В первый год осуществления программы упор делался на наблюдение за ситуацией с правами женщин в Узбекистане при одновременном проведении курсов подготовки по вопросам гендерной осведомленности для центральноазиатской молодежной сети ОБСЕ в Кыргызстане. Во встрече „круглого стола“ в Молдове собрались вместе правительственные и неправительственные представители для обсуждения снижения насилия в отношении женщин в качестве эффективного средства пресечения торговли женщинами. В ходе встречи центральной темой стал проект закона Молдовы о пресечении и предупреждении насилия в быту и был подготовлен совместный перечень рекомендованных поправок. Стремясь укрепить аспекты безопасности работы в области прав женщин, БДИПЧ организовал международную консультативную встречу на тему о показателях раннего предупреждения для конфликтов и прав женщин. Во встрече участвовали такие действующие лица, как ЮНИФЕМ и Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев, а также НПО „Квинна тилл квинна“ и „Интернэшнл алерт“ и т. п.

**Борьба с торговлей людьми.** С назначением в 2004 году Специального представителя ООН по борьбе с торговлей людьми Организация создала координационный центр для всей своей деятельности в области борьбы с торговлей людьми в многомерной перспективе. Таким образом, БДИПЧ организовало свою собственную деятельность в этой области,

для того чтобы обеспечить координацию со Специальным представителем, которая включает в себя разработку свода общих приоритетов, внесение существенных вкладов и знаний в конференции, организуемые Специальным представителем, и обеспечение того, чтобы его работа по проектам получала пользу от высокой политической значимости, привносимой в борьбу с торговлей людьми в результате посещений Специальным представителем разных стран.

## *Терпимость и недискриминация*

Терпимость и недискриминация, которые ранее были одной из многих тематических областей, охватываемых Управлением по правам человека, в 2005 году были подняты до уровня самостоятельной программы. Получив новые ресурсы и широкий мандат в результате проведения крупных конференций ОБСЕ по борьбе с антисемитизмом, расизмом и дискриминацией в первый год существования программы был проведен ряд мероприятий, направленных на содействие истинному уважению и пониманию, а также обеспечению защиты основной свободы мысли, совести, религии или убеждений.

**Борьба с преступлениями на почве ненависти.** Во многих государствах одним из главных препятствий на пути борьбы с преступлениями на почве ненависти является отсутствие точной статистики. Поскольку во многих странах не созданы механизмы определения виновных в преступлениях на почве ненависти или их жертв, трудно понять масштабы этой проблемы и области, в которую необходимо направлять ресурсы для борьбы с этими преступлениями. В 2004 году БДИПЧ начало собирать законодательные тексты, статистические данные и примеры лучшей практики государств ОБСЕ и использовала их для подготовки всеобъемлющего доклада на тему о борьбе с преступлениями на почве ненависти в регионе ОБСЕ: обзор статистики, законодательства и национальных инициатив. Используя эту информацию, БДИПЧ определило пробелы в сборе данных и разработала средства, включая рабочие определения и формат полицейской отчетности, для оказания поддержки государствам в их усилиях по улучшению сбора данных и законодательства.

Бюро подготовило программу, направленную на повышение возможностей сотрудников правоохранительных органов по выявлению и эффективному реагированию на преступления на почве ненависти и взаимодействию с затронутыми общинами. Программа осуществлялась на экспериментальной основе в Испании и Венгрии в мае. Результатом стало немедленное повышение осознания в обеих странах необходимости решать проблему преступлений на почве ненависти и тесной работы с затронутыми общинами. Это явствовало из оценок участников подготовительных мероприятий, а также последующих мер, принятых властями обеих стран по включению элементов учебной программы в области преступлений на почве ненависти в существующие там правоохранительные подготовительные программы. Сейчас готовятся планы по проведению программы в Хорватии и Украине.

**Просвещение в отношении холокоста, борьбы с антисемитизмом и содействия терпимости.** Реагируя на анти-

семитизм в регионе ОБСЕ, который зачастую проявляется в неонацистской деятельности, отрицании холокоста и насильственных нападениях на евреев и еврейские учреждения, государства – участники ОБСЕ обязались развивать образовательные программы для борьбы с антисемитизмом, а также способствовать сохранению памяти и развитию просвещения о холокосте.

Для того чтобы оценить существующие программы, высветить лучшую практику среди государств-участников и определить пробелы в области просвещения о холокосте, БДИПЧ выпустило в 2005 году исследование под названием „Просвещение о холокосте и антисемитизме: обзор и анализ образовательных подходов“.

Для развития выводов исследования БДИПЧ в сотрудничестве с рядом партнеров, включая Целевую группу международного сотрудничества в области просвещения, сохранения памяти и исследований о холокосте, мемориал „Яд Вашем“ в Израиле и музей „Дом Анны Франк“ в Амстердаме, а также при участии экспертов из всего региона ОБСЕ подготовил руководящие положения и образовательную методiku для просветителей в поддержку их усилий по улучшению просвещения о холокосте и борьбе с современным антисемитизмом.

Бюро также провело в Польше первую из серии встреч экспертов за „круглым столом“ с образовательными властями и представителями неправительственных организаций для обсуждения инициатив по оказанию помощи и содействия национальным властям в их усилиях по выполнению просветительских программ о холокосте и антисемитизме.

Во второй половине 2005 года была подготовлена образовательная программа по содействию уважению и многообразию в более широком контексте обучения терпимости. Эта программа, которая будет осуществляться в 2006 году, позволит провести оценку существующих образовательных стратегий и инициатив, имеющих место в настоящее время во всем регионе ОБСЕ.

**Содействие свободе религии или убеждений.** Группа экспертов БДИПЧ по вопросам свободы религии и убеждений состоит из 57 экспертов и служит консультативным органом для государств ОБСЕ по развитию религиозной свободы, обеспечивает законодательную поддержку и комментарии по конкретным случаям. Используя вновь подготовленный комплекс „Руководящих принципов пересмотра законодательства по вопросам религии и убеждений“ в качестве основы, Группа изучила ряд законов в соответствии с просьбами государств-участников. Руководящие принципы были также переведены на русский язык для облегчения и более широкого использования во всем регионе ОБСЕ.

**Развитие потенциала гражданского общества.** Бюро инициировало проведение деятельности по поддержке усилий неправительственных организаций в области мониторинга и отчетности о преступлениях на почве ненависти и насильственных проявлениях нетерпимости. В июне состоялась экспериментальная учебная сессия для НПО по вопросу о мониторинге преступлений и инцидентов, сопряженных с

ненавистью. БДИПЧ также поддержало международную сеть против киберненависти в организации семинара по мониторингу разжигания ненависти в Интернете. Оценка этих экспериментальных учебных сессий использовалась для разработки всеобъемлющей учебно-подготовительной программы, которая будет осуществляться в 2006 году.

В сотрудничестве с личными представителями Действующего председателя, БДИПЧ также организовало три встречи с представителями НПО в целях оказания поддержки расширению сотрудничества между НПО, а также обмена примерами хорошей практики и подготовки рекомендаций в отношении тематических вопросов.

### *Пункт для контактов по вопросам, касающимся рома и синти*

Рома, синти и другие родственные группы населения сталкиваются с различными формами расизма и дискриминации практически во всех аспектах жизни, что препятствует их способности полностью интегрироваться в те общества, в которых они проживают.

ОБСЕ признала этот факт в многочисленных документах и особенно в Планах действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ (2003 года), который содержит призыв к государствам-участникам принять меры к тому, чтобы избавить их сообщества от всех форм предвзятого отношения к цыганам.

Некоторые государства приняли меры в этом направлении, приняв необходимые законодательства по борьбе с дискриминацией и создав институты по осуществлению этого законодательства. Некоторые страны также разработали национальную стратегию для улучшения положения рома и родственных им групп населения.

Одной из важнейших задач БДИПЧ в этом отношении является призыв к постоянному наблюдению за выполнением Плана действий и его оценке. Пункт БДИПЧ для контактов по вопросам, касающимся рома и синти, проявлял особую активность в этой области, используя основные конференции и другие мероприятия ОБСЕ для содействия обсуждению вопросов, связанных с цыганами, распространения документации, касающейся положения цыган во всем регионе ОБСЕ и облегчения участия рома и других родственных групп в этих мероприятиях.

Совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению, оказалось особенно полезным в этом плане, так как БДИПЧ организовало ряд параллельных мероприятий, где рассматривались различные вопросы, касающиеся цыган, включая участие рома и синти в электоральных процессах, положение цыган в Косово, которые являются меньшинством в самом Косово и многие из которых являются внутренне перемещенными лицами в других районах, мониторинг национальной политики по вопросам цыган, особенно в области снижения бедности и улучшения гендерного равенства, и призыв к равному доступу цыган к жилью, безопасному проживанию и доступу к качественному образованию.

Пересмотренный бюджет: 11 963 700 евро

Веб-сайт: [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)



# Верховный комиссар по делам национальных меньшинств

Напряженность и трения между различными группами внутри государств, связанные с этнической принадлежностью, религией и языком, были причиной большинства из недавних конфликтов в регионе ОБСЕ. Для решения этой неотложной проблемы ОБСЕ учредила в 1992 году пост Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ).

Предназначение Верховного комиссара состоит в выявлении и как можно более раннем урегулировании этнической напряженности, которая могла бы поставить под угрозу мир, стабильность или дружеские отношения между государствами – участниками ОБСЕ. В его мандате указывается, что он будет „способствовать предотвращению конфликтов по возможности на самом раннем этапе“.

С июля 2001 года пост Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств занимает Рольф Экеус (Швеция).

В соответствии со своим мандатом Верховный комиссар продолжал осуществлять мониторинг и предпринимать действия, направленные на предотвращение перерастания межэтнической напряженности в конфронтацию, а также принимать меры по стабилизации потенциальных конфликтных ситуаций. Он оказывал поддержку конкретным проектам, с тем чтобы устранять соответствующие местные причины конфликта и сдерживать и разряжать возникшую напряженность, связанную с вопросами национальных меньшинств.

В рамках своей работы по тематическим направлениям он уделял особое внимание вопросам полицейской работы в многоэтническом окружении, поскольку действия полиции весьма влияют на межэтнические отношения. Действуя в тесном сотрудничестве с Группой по стратегическим вопросам полицейской деятельности Секретариата ОБСЕ, международными организациями, непосредственно работающими в этой области, и другими экспертами, Верховный комиссар выдвинул инициативу о проведении анализа соответствующих международных стандартов и практики в области деятельности полиции в целях разработки практических руководящих принципов для работы полиции в обществах, в которых проживают многочисленные этнические группы.

В 2005 году Верховный комиссар уделял особое внимание развитию основных принципов политики интеграции, учитывающей многообразие, особенно в контексте особого внимания со стороны Председательства вопросам миграции и интеграции.

Комментируя возникшую недавно напряженность, а зачастую и социальные волнения в государствах-участниках, Верховный комиссар подчеркнул сложность и потенциальное влияние на общество возникновения новых меньшинств и необходимость решения этих ситуаций на раннем этапе, с тем чтобы воспрепятствовать их перерастанию в серьезную социальную конфронтацию. Он также обратил внимание на значение методов и практики, используемых Верховным комиссаром по делам

национальных меньшинств применительно к этим ситуациям в области новых меньшинств.

## Доклады по странам

**Беларусь.** В 2005 году Верховный комиссар уделял особое внимание положению „Союза поляков“ в Беларуси, крупнейшей организации общины польского меньшинства.

**Хорватия.** В ходе пребывания в Хорватии в феврале Верховный комиссар встречался с представителями правительства и национальных меньшинств для обсуждения различных аспектов возвращения беженцев, таких как восстановление в правах собственности, оказание помощи в восстановлении разрушенного жилья и реформа судебной системы. Обсуждался также конституционный закон о национальных меньшинствах страны, в частности, положения, касающиеся образования и пропорционального представительства меньшинств в администрации и судебной системе. Хотя Верховный комиссар выразил удовлетворение улучшением положения в области возвращения беженцев, он подчеркивал в беседах с властями значение содействия интеграции в области образования, а также выполнения положений закона в области представительства национальных меньшинств в судебной системе и администрации.

**Эстония.** В ходе поездки в Эстонию, состоявшейся с 24 по 26 октября, Верховный комиссар отметил улучшение в межэтнических отношениях, что также подтверждается ходом местных выборов 16 октября. Поведение голосовавших неграждан и русскоговорящих граждан, принявших участие в выборах, по видимому, определялось в основном экономическими программами конкурирующих партий, а не их политикой по вопросам этнической принадлежности и национального меньшинства.

ВКНМ отметил существенное улучшение в социально-экономическом положении в районе Нарвы. Он также усмотрел более конструктивный подход со стороны студентов, родителей и преподавателей в русских школах к новой образовательной реформе. Он приветствовал обсуждение в обществе вопроса о начале реформы и ее последствиях и одновременно подчеркивал необходимость дальнейшей подготовки преподавателей, в том числе необходимость в курсах на эстонском языке и методологии обучения.

ВКНМ приветствовал законодательные и административные шаги, предпринятые эстонским правительством, для облегчения натурализации. При этом он указал на необходимость принятия дальнейших позитивных мер ускорения этого процесса, в частности, для престарелых заявителей на гражданство.

**Грузия.** В Грузии Верховный комиссар сосредоточил свою работу на программе по предотвращению конфликтов и обеспечению интеграции для Самцхе-Джавахети. Начатая в 2003 году, эта программа направлена на содействие интеграции армянского меньшинства в политическую, социальную и культурную жизнь Грузии. Она помогает изучению грузинского языка сотрудниками госучреждений в регионе, улучшению эффективности преподавания грузинского языка учащимся национального меньшинства, расширению потока информации из регионов проживания меньшинства в центр и обратно, а также увеличению доступа к национальным теленовостям. Одна из инициатив, включенных в программу, – проект изучения языка для гражданских служащих – способствовало обучению более 500 госслужащих грузинскому языку. В Абхазии ВКНМ продолжал работать с фактическими властями в Сухуми в целях обеспечения права грузинских учащихся в Гальском районе получать образование на родном языке. В 2005 году Бюро Верховного комиссара организовало шесть семинаров по обучению преподавателей в рамках проекта „Учителя за взаимопонимание“. Семинары направлены на совершенствование навыков владения грузинским и абхазским языками для учителей в Гальском, Ткварчельском и Очамчирском районах. Данный проект, осуществляющийся с августа 2004 года, также должен содействовать укреплению доверия между двумя общинами.

**Венгрия.** Верховный комиссар внимательно следил за инициативами Венгрии по поддержке венгерских меньшинств в соседних государствах. После неудачи с референдумом 2004 года о двойном гражданстве венгерское правительство выступило с новыми инициативами. В мае Верховный комиссар посетил Будапешт, чтобы ознакомиться с этими инициативами и обсудить их противоречивые аспекты. Он призвал правительство Венгрии приступить к прямым консультациям с соседними государствами, которые затрагиваются этими инициативами, с тем чтобы избежать напряженности в двусторонних отношениях. Со своей стороны, правительство Венгрии обратило внимание ВКНМ на ситуацию с венгерскими меньшинствами в сербской провинции Войводина. ВКНМ отметил, что он продолжает следить за событиями в Войводине и отметил, что изменяющийся этнический состав региона, а также сложные социально-экономические условия могут навредить гармоничному развитию межэтнических отношений, существовавших в Войводине в прошлом.

**Казахстан.** В своих беседах с должностными лицами и представителями национальных меньшинств в Казахстане Верховный комиссар уделял особое внимание вопросу языка. Он призвал правительство страны занять сбалансированный и постепенный подход к укреплению роли государственного языка, сделать особый упор на обучение и более активно поддерживать официальный язык и языки национальных меньшинств.

ВКНМ продолжил оказывать поддержку экспериментальному проекту по развитию многоязычного обучения на юге Казахстана. Проект, разработанный совместно с региональным департаментом образования, помогает учащимся выпускных классов в школах с узбекским языком совершенствовать навыки владения либо государственным языком, то есть

казахским, либо официальным языком, то есть русским, с тем чтобы улучшить их возможности на государственных экзаменах при поступлении в высшие учебные заведения Казахстана. После двух лет осуществления проекта в двух школах уровень успешной подачи заявлений в университеты и результаты, достигнутые в ходе государственных вступительных экзаменов, существенно повысились. Благодаря этому успеху Верховный комиссар обсудил с властями возможность распространения инициативы на другие школы и предложил услуги своих экспертов и поддержку.

**Кыргызстан.** Экономическое, социальное и политическое давление, вызванное событиями весны 2005 года в Кыргызстане, повлияли на межэтнические отношения. Многие представители национальных меньшинств Кыргызстана выражали тревогу относительно своего будущего и личной безопасности и решили покинуть страну.



**Представители ВКНМ в Оше на юге Кыргызстана помогают сотрудникам полиции приобрести навыки, необходимые для работы в многоэтническом обществе.**

Верховный комиссар трижды приезжал в Кыргызстан в 2005 году. В двух случаях он посетил Ошскую и Джалалабадскую области на юге страны для бесед с местными должностными лицами и представителями национальных меньшинств. Хотя президентские выборы и формирование нового кабинета способствовали появлению чувства стабильности у национальных меньшинств, Верховный комиссар призвал новое руководство страны принять меры к укреплению социальной интеграции и уделить внимание межэтническим вопросам путем развития последовательной политики национальной интеграции и социального единства в стране.

**Латвия.** Верховный комиссар посетил Латвию в начале июня спустя несколько дней после ратификации латвийским парламентом Рамочной конвенции о национальных меньшинствах. В своих беседах с латвийскими властями он уделит основное внимание ратификации и формулировкам декларации парламента, сделанным при ратификации.

В беседах с латвийскими властями ВКНМ подчеркивал значение обеспечения выполнения конвенций всеобъемлющим образом в соответствии с их целями и задачами, с тем чтобы не было дискриминации между различными группами граждан.

Поскольку число неграждан по-прежнему остается высоким, ВКНМ призвал латвийское правительство ускорить процесс натурализации. Он подчеркивал необходимость того, чтобы правительство обеспечило дополнительные средства и фонды для укрепления возможностей Совета по натурализации рассматривать растущее число заявлений упорядоченным и своевременным образом. Он также рекомендовал в качестве неотложного конкретного шага предоставление автоматического гражданства всем детям, родившимся в Латвии после 1991 года. Это также продемонстрировало бы намерение правительства ускорить процесс натурализации в стране.

ВКНМ призвал латвийские власти проявить гибкость при осуществлении школьной реформы, в соответствии с которой по меньшей мере 60 процентов учебного времени должно проводиться на латышском языке. Он подчеркнул, что правительству необходимо рассматривать конкретную ситуацию каждой школы, для того чтобы обеспечить сохранение качества образования. Как сказал Верховный комиссар, школы должны быть обеспечены всем необходимым материалом и возможностями для обучения и необходимо проводить регулярную проверку качества.

**Бывшая югославская Республика Македония.** Верховный комиссар уделил особое внимание ситуации с Университетом Юго-Восточной Европы, созданным для обеспечения албанских студентов высококачественным академическим образованием. В 2005 году в Университете обучалось свыше 5000 студентов (из них 25 процентов – неалбанцы). За короткий период времени Университет позволил существенно улучшить положение с этнической недопредставленностью в высших учебных заведениях страны. Он также заслужил похвалу за свои академические стандарты и роль примера межэтнической интеграции и сотрудничества.

ВКНМ также развил одну из своих крупнейших инициатив – Проект переходного года. Вот уже восемь лет Проект направлен на увеличение числа этнических албанцев, принимаемых в государственные университеты Скопья и Битола. В этих целях в рамках проекта для албаноязычных учеников выпускных классов средней школы организовывались интенсивные занятия для подготовки к экзаменам по нескольким предметам на македонском языке. В проекте приняли участие семь албанских средних школ, разбросанных по всей стране. В 2004 году в проекте участвовали 1066 учащихся, а в некоторых школах уровень участия составлял 88 процентов.

Министр образования пригласил эксперта ВКНМ войти в состав учредительного комитета нового университета в Тетово, третьего государственного университета, основанного парламентом. Конечной целью этого проекта является создание университета, который отвечал бы современным международным требованиям, обеспечивал многоэтническую и многоязыковую подготовку и работал в сотрудничестве с Университетом Юго-Восточной Европы и дополнял его.

Верховный комиссар также остановился на справедливом представительстве в бывшей югославской Республике Македонии, поскольку это считается предпосылкой для членства в НАТО, а ЕС также рассматривает этот вопрос в качестве

ключевого элемента Копенгагенских критериев 1993 года для присоединения к Союзу.

С учетом накопленного за последние годы существенного опыта по этому вопросу ВКНМ высказал властям свой совет в отношении законопроекта об использовании флагов общин. Такая норма необходима для сведения к минимуму опасности того, что флаги будут способствовать межэтнической напряженности. ВКНМ предложил надлежащий баланс для использования флагов в публичной сфере и рекомендовал, чтобы использование флагов частными лицами рассматривалось в качестве вопроса свободы выражения, которым следует пользоваться в разумных пределах. Парламент официально внес поправки в законодательство об использовании флагов 15 июля и, таким образом, способствовал выполнению Охридского рамочного соглашения, которое положило конец насильственному конфликту в 2001 году.

**Молдова.** Верховный комиссар продолжал содействовать праву на обучение с использованием латинского алфавита в школах Приднестровья. Считая, что хорошее знание государственного языка является ключом к успешной политике интеграции, он изучал возможности различных образовательных проектов в Молдове, в частности, в области преподавания на государственном языке для гражданских служащих гагаузского и болгарского происхождения на юге Молдовы. Гагаузское население в целом и гагаузские гражданские служащие в частности не обладают рабочим знанием государственного языка, что серьезно затрудняет отношения между гагаузскими властями и центральным правительством. Это препятствует адекватному представительству интересов гагаузского населения и изолирует гагаузскую общину внутри Молдовы.

**Румыния.** По просьбе министра иностранных дел Румынии, Верховный комиссар посетил Бухарест в сентябре для обсуждения законопроекта о статуте национальных меньшинств, подготовленного румынским правительством. До этого визита ВКНМ направил правительству подробные комментарии по сильным и слабым местам законопроекта. Данный всеобъемлющий законодательный документ представляет концепцию культурной автономии. В Бухаресте ВКНМ указал на то, что, хотя законопроект страдает некоторыми политическими и правовыми недостатками, он также создает общие рамки защиты меньшинства, что укрепляет положение Румынии как демократического государства.

**Сербия и Черногория.** В феврале Верховный комиссар посетил Сербию и Черногорию, включая Воеводину и южную Сербию. Главными вопросами в его повестке дня были положение в области безопасности в этих регионах и воздействие Косово на ситуацию на западных Балканах. ВКНМ также обсудил выполнение закона о национальных меньшинствах Государственного союза, который был подготовлен при помощи его Бюро. Политические руководители в Белграде приветствовали вовлеченность Верховного комиссара в Косово.

ВКНМ повысил активность для изучения того, каким образом он может поощрять и поддерживать примирение между общинами в Косово. В ходе посещения Косово в мае, которое включало визиты в Приштину, Митровицу и сербский „анк-

лав“, Верховный комиссар изучил возможности того, каким образом он может оказать содействие в свете переговоров по статусу, намеченных на начало 2006 года.

В Черногории ВКНМ продолжал участвовать в подготовке закона о национальных меньшинствах Государственного союза. Конечной целью этого законопроекта является гармонизация черногорского законодательства с законодательством Государственного союза и, в частности, с его Конституционной хартией, а также с международными и национальными нормами защиты прав меньшинств. Соображения и рекомендации по законопроекту выработывались в основном в сотрудничестве с Советом Европы.

Совместно с представителями сербского министерства образования и местной албанской общины Верховный комиссар начал образовательный проект для албанского национального меньшинства, целью которого является подготовка учебника истории на албанском языке для шестиклассников начальных школ в регионе. Комиссия завершила подготовку учебной программы по истории летом 2005 года. Ожидается, что учебник будет опубликован в начале 2006 года.

**Таджикистан.** В марта Верховный комиссар посетил Таджикистан, чтобы лучше ознакомиться с насущными проблемами страны и вопросами, касающимися межэтнических отношений. В ходе обсуждения с должностными лицами, представителями национальных меньшинств и НПО он выявил неотложную необходимость в улучшении и модернизации образовательного законодательства в стране. Все стороны рассматривали образование в качестве приоритета, который помог бы объединить страну после гражданской вражды прошлых лет.

Верховный комиссар и министерство образования организовали конференцию по вопросам образования в качестве средства интеграции в Таджикистане. Конференция изучила вопрос о том, как новые подходы в составлении учебных программ, подготовке преподавателей и лингвистическом обучении могли бы укрепить роль образования в развитии более гармоничных отношений между различными этническими общинами. Конференция также обратила внимание на то, каким образом сотрудничество между соседними государствами по вопросам образования меньшинств может способствовать национальной интеграции и укреплять региональную стабильность.

В результате конференции Верховный комиссар активизировал свое сотрудничество с таджикскими властями, предоставляя возможность оказывать помощь в организации подготов-

ки преподавателей и содействовать составлению учебников, что является необходимым фактором для многоэтнического общества.

**Турция.** После своего первого визита в январе 2003 года, целью которого было развитие диалога с турецкими властями в рамках своего мандата, Верховный комиссар вновь отправился в Анкару в феврале 2005 года.

**Туркменистан.** За последние годы диалог Верховного комиссара с властями Туркменистана касался в основном определения адекватного баланса между законными образовательными и лингвистическими озабоченностями большинства и правами лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В мае он посетил Туркменистан для встречи с президентом и другими должностными лицами. В ходе этого визита он посетил район города Дашгоуз, где он беседовал с местными должностными лицами. Он высказался за расширение своего участия в Туркменистане.

**Украина.** В рамках своих усилий по облегчению интеграции людей, ранее депортированных из Украины, в частности, проживающих в Крыму, Верховный комиссар посетил Киев и Симферополь в июне и возобновил диалог с новым украинским и крымским руководством и представителями общин национальных меньшинств. Что касается интеграции крымских татар, беседа в основном касалась противоречивого вопроса о земле, а также законопроекта в отношении ограничения прав бывших депортированных народов. В результате этого визита ВКНМ изучает в настоящее время возможность разработки программы, содействующей взаимному пониманию между общинами на Крымском полуострове.

Он также поставил перед украинским правительством важный вопрос о законодательстве в отношении меньшинств. Он приветствовал прогресс, достигнутый по ключевым законопроектам, касающимся языка и меньшинств и обсудил, каким образом он мог бы содействовать усилиям правительства по приведению этого законодательства в соответствие с европейскими нормами.

Пересмотренный бюджет: 2 697 600 евро

Веб-сайт: [www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm)



# Представитель по вопросам свободы средств массовой информации

Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации – самый молодой из трех специализированных институтов ОБСЕ – было официально учреждено в 1997 году в соответствии с решением, принятым в 1996 году Лиссабонской встречи на высшем уровне. Мандат Представителя, в основе которого лежит признание свободы выражения мнения одним из основных прав человека, нацелен на развитие в государствах-участниках свободных, независимых и плюралистических средств массовой информации.

Его основные задачи состоят в том, чтобы:

- наблюдать за актуальными с этой точки зрения событиями в области средств массовой информации в государствах – участниках ОБСЕ, с тем чтобы заблаговременно сигнализировать о нарушениях свободы выражения мнений; и
- в тесном сотрудничестве с Действующим председателем по оказанию государствам-участникам помощи путем поддержки и поощрения полного соблюдения принятых в рамках ОБСЕ принципов и обязательств в отношении свободы выражения мнений и свободы средств массовой информации.

В марте 2004 года вторым по счету представителем ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации стал писатель и бывший диссидент Миклош Харашти, являющийся одним из основателей венгерского движения демократической оппозиции.

В венском Бюро Представителя работает 13 международных сотрудников.

В 2005 году Представитель по вопросам свободы средств массовой информации активно занимался двумя основными вопросами своего мандата: мониторингом положения в области СМИ во всех 55 государствах – участниках ОБСЕ и оказанием помощи правительствам в выполнении принципов и обязательств в области ОБСЕ, касающихся свободы СМИ.

**Демарши.** Представитель вмешивался в ряд случаев во всем регионе ОБСЕ, к западу и к востоку от Вены, где обязательства по ОБСЕ ставились под угрозу или нарушались. Такие демарши имели место более чем в 20 государствах – участниках ОБСЕ. Кроме того, Представитель продолжал посещение стран.

## Доклады по странам

**Беларусь.** В феврале Представитель посетил впервые Минск по приглашению белорусского МИДа. У него состоялись встречи с правительственными чиновниками, парламентариями, журналистами и представителями НПО. По результатам визита он опубликовал доклад.

В докладе отмечается, что за последние годы ситуация со СМИ в Беларуси ухудшилась. С учетом этого Представитель

по вопросам свободы средств массовой информации предложил правительству краткосрочную и долгосрочную помощь для определения желаемого улучшения. Помимо необходимых правовых реформ для либерализации общей медийной ситуации он также подчеркивал, что правительство должно немедленно отказаться от некоторых видов ограничительной практики, которые разрешаются, но не требуются в соответствии с нынешним законодательством.

**Приднестровский регион Молдовы.** В январе один из старших советников Представителя посетил Приднестровский регион Молдовы. Представитель лично пытался посетить этот регион в ходе своей оценочной поездки в Молдову в предыдущем году, но не встретил понимания региональных властей в Тирасполе.

Положение независимых СМИ является весьма сложным. Применяются различные методы давления на тех немногочисленных журналистов, которые не следуют официальной линии. Тем не менее, представляется, что региональное руководство открыто для диалога с ОБСЕ, что является необходимым условием для облегчения ограничений, в которых работают независимые СМИ.

**Италия: закон Гаспарри о СМИ.** В ходе своего визита в Италию в марте/апреле Представитель имел двойную повестку дня. Во первых, он оценивал положение в области телевидения через год после принятия в 2004 году закона Гаспарри. Этот закон, являющийся первой всеобъемлющей нормой страны, регулирующей все средства вещания, был принят после неоднократных призывов конституционного суда Италии и европейских политических органов в пользу пересмотра чрезмерно концентрированного владения телевизионной собственностью в Италии. В докладе, содержащем конкретные рекомендации, указывалось, что новый всеобъемлющий закон в области цифровых СМИ требует тщательного правового анализа для решения проблемы нынешней доуполи „РАИ“ и „Медиасет“.

Во вторых, г-н Харашти провел оценку закона Фраттини и пришел к выводу, что закон пока еще не решает полностью конфликт между частными интересами публичных должностных лиц и их политическим влиянием на итальянском телевидении.

**Азербайджан.** Убийство известного редактора и журналиста Эльмара Хусейнова незадолго до оценочного визита Представителя в Азербайджан в апреле неизбежно стало одной из главных тем его пребывания. Этот случай привлек внимание всего мира и сделал вопросы СМИ в этой стране предметом международного изучения.

Многообразие мнений, выраженных в печати, и высокая степень политизации служили свидетельством того, что плю-

**Эльмар Хусейнов** основатель и редактор независимого еженедельного журнала „Монитор“ был убит 2 марта 2005 года. Он запечатлен во время посещения первой конференции ОБСЕ в области СМИ на Южном Кавказе в октябре 2004 года.



ОБСЕ/К. Кирифф Вольге

рализм мнений окреп. Однако многообразие не идет дальше печатных средств массовой информации с весьма низким тиражом. Кроме того в финансовом и профессиональном отношении он еще слаб. В докладе Представителя содержится широкий круг рекомендаций властям относительно того, как исправить ситуацию.

В консультации с должностными лицами азербайджанского правительства Представитель запустил экспериментальный проект подготовительной помощи по вопросам отношений между правительством и СМИ, который первоначально был предложен министром иностранных дел. Первый семинар-практикум, в котором участвовали представители правительственной прессы и средств связи, а также журналисты, состоялся 18-20 июля в Баку.

**Обращение со СМИ во время андижанского кризиса в Узбекистане.** Представитель также выпустил доклад об освещении событий и о ограничениях правительства в отношении прессы во время андижанского кризиса в Узбекистане в мае. Это третий доклад Представителя, касающийся освещения прессы событий, относящихся к кризисным ситуациям. Предыдущие доклады касались событий в Косово в марте 2004 года и трагедии Беслана в октябре 2004 года.

В докладе содержатся подробные рекомендации. В нем подчеркивается, что работа с прессой во времена кризисов требует подготовки. При этом пресса также делает важный вклад в мирное разрешение кризисов, поскольку дает информацию, на которую общество имеет право.

**Бывшая югославская Республика Македония.** Представитель посетил бывшую югославскую Республику Македонии в октябре для оценки текущего положения дел со свободой СМИ в стране, особенно в контексте нового закона о вещании, который парламент обсуждал в момент его визита.

В целом в стране существует высокая степень медийного плюрализма как с точки зрения СМИ, так и представительства различных точек зрения. Нормативно-правовая база для свободных СМИ в целом соответствует обязательствам по ОБСЕ, и правительство, действуя вместе с другими участниками, работает над остальными положениями. Представитель высоко оценил действия правительства по соблюдению законов, но отметил, что временами все еще оказывается давление

на отдельных журналистов или применяются коммерческие ограничения, препятствующие свободному осуществлению журналистами своих профессиональных обязанностей.

Он приветствовал внесение министерством связи и транспорта нового закона о вещании и его одобрение парламентом. Закон приближает страну еще более к европейским стандартам.

В ноябре два журналиста были приговорены к тюремным срокам за клевету в СМИ. Такие приговоры противоречат прецедентному праву Европейского суда прав человека в отношении свободы выражения мнений.

**Положение СМИ в Косово.** После своего доклада о роли СМИ во время и после трагических событий марта 2004 года Представитель назначил временного специального представителя для Косово на шестимесячный период. Основной задачей специального представителя является оказание помощи в выполнении рекомендаций этого доклада.

Прогресс, сделанный в Косово за упомянутый период, значителен и многообещающий. Представитель отметил, что эти достижения не стали результатом давления со стороны международного сообщества на СМИ Косово, а наоборот, были задействованы соответствующие медийные ассоциации и сами СМИ и с ними консультировались на каждом этапе.

Временный комиссар по вопросам СМИ в Косово, Миссия ОБСЕ в Косово и Представитель по вопросам свободы средств массовой информации инициировали этот процесс, оказывали ему содействие и консультативную помощь. Равным образом этнически смешанная группа журналистов Косово подготовила кодекс этики. Процесс подготовки поощрялся международным сообществом.

**Обзоры законодательства.** Представитель продолжал проводить обзоры законодательных положений государств-участников в области СМИ.

Он провел обзор проекта закона о СМИ и положения о распределении пространственной области сигнала в Казахстане.

В Кыргызстане он провел обзор закона о СМИ, закона о профессиональной деятельности журналистов, гражданской и уголовной ответственности за клевету в СМИ, закона о защите государственных секретов и нового проекта закона о свободе и гарантиях доступа к информации.

Он изучал проект законодательства Латвии о вещании и общественной службе вещания. Он консультировал правительство бывшей югославской Республики Македонии по вопросу о законе о вещании, который сейчас принят.

В Молдове высказывались советы относительно проекта законов об информации и о государственных и официальных секретах.

В мае Представитель провел всеобъемлющий обзор проекта турецкого уголовного кодекса. Он выявил ряд положений, которые могли бы препятствовать свободному обсуждению

публичных вопросов и представлять угрозу для свободы прессы. Хотя некоторые из этих недостатков были соответственно исправлены в новом варианте кодекса, стали использоваться другие положения для преследования граждан за их мнения.

## Проекты

**Сводная таблица – тенденции против уголовного преследования за клевету в СМИ.** В развитие проекта, начатого в 2004 году, Представитель опубликовал первый вариант уникальной базы данных о существующих в районе ОБСЕ законах об уголовной и гражданской ответственности за диффамацию и о судебной практике в этой области. База данных, озаглавленная „Законы о клевете и оскорблении: сводная таблица того, что есть и того, что мы хотим добиться“, является полезным инструментом для законодателей и представителей НПО, работающих в области СМИ, и журналистов, которые борются за отмену уголовной ответственности за диффамацию в своих странах. На сегодняшний день клевета и оскорбления в СМИ не рассматриваются как уголовное преступление в семи государствах – участниках ОБСЕ.

**Гарантирование свободы СМИ в Интернете.** Данный проект о гарантировании свободы выражения мнений в Интернете продолжался в 2005 году. „Сборник рецептов об обеспечении свободы мнений в Интернете“ был переведен на русский язык, а вопрос о свободе СМИ в Интернете занимал видное место в повестке дня нескольких конференций, организованных Бюро Представителя. Бюро занималось также активной подготовкой нескольких семинаров-практикумов и конференций экспертов ОБСЕ, например, об использовании или злонамеренном использовании Интернета для террористических целей.

**Содействие государствам-участникам.** В этом году Представитель начал долгосрочный проект помощи, касающийся отношений между правительством и СМИ и доступа к информации.

Он провел два подготовительных курса для правительственных пресс-секретарей и профессионалов СМИ в Азербайджане и Кыргызстане. В числе обсуждавшихся вопросов было право журналистов на доступ к информации, надлежащее функционирование пресс-офисов и профессионализм с обеих сторон в отношениях между правительством и СМИ. Представитель планирует провести аналогичные подготовительные курсы в следующем году в Казахстане, Таджикистане и некоторых районах Украины и вновь в Кыргызстане, на этот раз для журналистов из регионов. Он предложил свою помощь правительствам Узбекистана и Туркменистана и ожидает от них согласия в ближайшее время.

В следующем году Представитель планирует изучить возможности новых подготовительных проектов в области демократизации и профессионализма в СМИ.

В Грузии Представитель организовал совместно с Миссией ОБСЕ в Грузии подготовительный курс для юристов в области СМИ.

## Международные конференции

### Третья амстердамская конференция по Интернету.

Третья амстердамская конференция по Интернету состоялась в ратуше Амстердама 17 – 18 июня. На конференции были представлены ведущие международные эксперты по правам человека и Интернету из западной и восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии и Северной Америки.

Представитель и парижская НПО „Журналисты без границ“ выступили с совместной декларацией о гарантиях свободы СМИ в Интернете. В декларации перечисляется шесть основных принципов защиты онлайн-свободы СМИ. В ней подчеркивается, что в демократическом и открытом обществе граждане должны сами решать, к чему они хотят иметь доступ и что они хотят видеть в Интернете. Любое фильтрование или индексация онлайн-содержания правительствами неприемлемо и веб-сайты не должны подлежать регистрации в правительственных органах.

Результаты конференции были объявлены на конференциях по СМИ, состоявшихся позднее в этом году на Кавказе и в Центральной Азии.

### Центральноазиатская конференция по СМИ в Алматы.

13 – 14 октября в Алматы (Казахстан) состоялась Центральноазиатская конференция по СМИ, организованная под эгидой Представителя и Центра ОБСЕ в Алматы.

Седьмой год подряд 150 участников из пяти центральноазиатских стран – Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана – собрались вместе, чтобы обсудить положение дел в области СМИ в регионе. В числе участников были журналисты и представители медийных НПО, а также должностные лица, эксперты и иностранные гости. Как и в предыдущие годы, конференция дала уникальную возможность для обмена мнениями среди участников и для новых связей.

В этом году двумя главными темами стали „Плюрализм в СМИ“ и „Интернет“. При обсуждении каждой из этих тем стало ясно, что они тесно связаны друг с другом. За последние несколько лет в Центральной Азии Интернет стал последним прибежищем плюрализма и альтернативным источником плюралистической информации телевидению и прессе.

Участники приняли Алма-атинскую декларацию о плюрализме в СМИ и Интернете, в которой содержится рекомендация для международных организаций, подобных ОБСЕ, делать больший упор на защиту свободы Интернета и вновь говорится, что регулирование Интернета должно быть ограничено теми случаями, когда это абсолютно неизбежно.

**Кавказская конференция по СМИ в Тбилиси.** Ежегодная Южно-кавказская конференция по СМИ состоялась в Тбилиси (Грузия) 17 – 18 ноября. Бюро Представителя по вопросам свободы средств массовой информации и Миссия ОБСЕ в Грузии совместно организовали эту конференцию.



**Участник второй Южно-кавказской конференции ОБСЕ по СМИ изучает публикации ПССМИ**

Во второй раз 70 участников из всех трех стран Южного Кавказа – Армении, Азербайджана и Грузии – обсуждали последние новости, касающиеся СМИ в регионе. В числе участников были журналисты, представители медийных организаций, государственные должностные лица, эксперты и иностранные гости. Развивая результаты первой Южно-кавказской конференции по СМИ 2004 года, данная конференция дала уникальную возможность для взаимного обмена мнениями по важным вопросам в области СМИ, касающимся всех трех стран региона.

Обсуждения в Тбилиси касались в основном качества публичной службы вещания и свободы Интернета. Конференция приняла декларацию по этим вопросам, призывая правительства Южного Кавказа подтвердить свою приверженность поддержке мощной и энергичной независимой службы общественного вещания и воздержанию от вмешательства в редакционную независимость и организационную автономию общественных радио- и телекомпаний.

Участники также отметили, что темы, обсуждавшиеся на конференции в прошлом году, а именно клевета в СМИ и свобода информации, по-прежнему остаются актуальными, а рекомендации, принятые в октябре 2004 года, действенными.

**„Круглый стол“ ОБСЕ по вопросам теле- и радиолицензирования в Азербайджане.** В ходе встречи „круглого стола“, организованной в апреле Бюро ОБСЕ в Баку, обсуждались дальнейшее развитие нормативной базы в области теле- и радиолицензирования, полномочия регулирующих органов и гарантии равного обращения для всех операторов.

Представитель заявил, что частным телерадиокомпаниям требуются четкие и недискриминационные правила распределения частот и приобретения лицензий.

Это мероприятие имело целью дать возможность для углубленного обсуждения и обмена мнениями между экспертами и всеми действующими лицами, вовлеченными в процесс выдачи лицензий и частот для азербайджанских теле- и радиовещательных компаний.

Это мероприятие было первым из серии разработанных Бюро ОБСЕ в Баку мероприятий, направленных на решение наиболее неотложных вопросов в области СМИ в Азербайджане.

Более 60 экспертов, представителей национальных институтов Азербайджана, в том числе представителей администрации президента, правительственных министерств, НПО и международных экспертов участвовали в этом событии.

## Разное

**СМИ на Совещании по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения.** Совещание, проходившее в Варшаве в сентябре, было посвящено СМИ. Представитель по СМИ оказал помощь в подготовке мероприятия и организовал параллельное мероприятие на тему „Государственные секреты и свобода журналистики: от США до СНГ“.

Группа международных экспертов обсудила заключение в тюрьму в Соединенных Штатах репортера „Нью-Йорк таймс“ Джудит Миллер, а также последствия опубликования государственных секретов в Содружестве Независимых Государств.

**Совместное заявление специальных докладчиков по вопросу о свободе выражения мнений по случаю Дня свободы прессы.** По случаю Всемирного дня свободы прессы 3 мая четыре специальных докладчика международного сообщества по вопросу о свободе выражения мнения выступили с совместным заявлением, отдавая должное мужеству и профессионализму многочисленных журналистов и других профессионалов средств массовой информации, которые были либо убиты, либо ранены в связи с их профессиональной деятельностью.

Они также остановились на таких вопросах, как отмена уголовной ответственности за клевету в СМИ, значение доступа к информации и информационной диверсификации в обществе.

К Представителю ОБСН по вопросам свободы средств массовой информации Миклошу Харашти, специальному докладчику Комиссии ООН по правам человека, по вопросам развития и защиты права на свободу убеждений и свободу выражения Амбеи Лигабо и специальному докладчику ОАГ по вопросам свободы выражения Эдуардо Бертони впервые присоединился специальный докладчик по вопросам свободы выражения Африканской комиссии по правам человека и народов Эндрю Чигвера.

Пересмотренный бюджет: 1 095 800 евро  
Веб-сайт: [www.osce.org/fom](http://www.osce.org/fom)