

Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения и меры реагирования государств на пандемию COVID-19



Данное руководство подготовлено в рамках текущих усилий БДИПЧ по реагированию на вызовы в области прав человека, возникшие в регионе ОБСЕ в результате пандемии COVID-19.

Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR)
ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland
www.osce.org/odihr

© OSCE/ODIHR 2020

All rights reserved. The contents of this publication may be freely used and copied for educational and other non-commercial purposes, provided that any such reproduction is accompanied by an acknowledgement of the OSCE/ODIHR as the source.

ISBN 978-3-903128-55-2

Designed by Homework

CONTENTS

ПРЕДИСЛОВИЕ	5
ВВЕДЕНИЕ	7
ОБЗОР ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ	11
ЧАСТЬ I. ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВ ВО ВРЕМЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ	22
I.1 ВВЕДЕНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ И ДРУГИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ	23
I.1.A ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОБСЕ, КАСАЮЩИХСЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ	23
I.1.B ОБЗОР МЕР, ПРИНЯТЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ	29
I.1.B ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ, И ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ	39
I.1.G НАДЗОР ЗА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ И СВЯЗАННЫМ С НИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ МЕРАМИ	51
I.2 ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ	62
I.3 ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ЭЛЕКТРОННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ	68
ЧАСТЬ II. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ И ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	77
II.1 ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕДУРЫ	78
II.1.A РАБОТА ПАРЛАМЕНТОВ	78
II.1.B ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО	83
II.1.B СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ	90
II.1.G ВЫБОРЫ И НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ	96
II.1.D НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОЗАЩИТНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОЗАЩИТНИКИ	105

II.2 ТРУДНОСТИ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ КОНКРЕТНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	112
II.2.A СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ	112
II.2.B СВОБОДА ОТ ПЫТОК И ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ И СВОБОДА ОТ ПРОИЗВОЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ	121
II.2.B СВОБОДА СОБРАНИЙ	130
II.2.G СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ	136
II.2.D СВОБОДА РЕЛИГИИ ИЛИ УБЕЖДЕНИЙ	142
II.2.E ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО И МОНИТОРИНГ СУДЕБНЫХ ПРОЦЕССОВ	147
II.3 НЕРАВЕНСТВО, ДИСКРИМИНАЦИЯ И МАРГИНАЛИЗАЦИЯ	155
II.3.A ПРЕСТУПЛЕНИЯ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ И ДИСКРИМИНАЦИЯ	155
II.3.B ГЕНДЕРНОЕ НЕРАВЕНСТВО И ДОМАШНЕЕ НАСИЛИЕ	168
II.3.B РОМА И СИНТИ	176
II.3.G МИГРАЦИЯ	182
II.3.D ЖЕРТВЫ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ	190
ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЕ БДИПЧ ОБ ОКАЗАНИИ ПОМОЩИ	197
ПРИЛОЖЕНИЯ	201
1. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ВВЕДЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ИЛИ АНАЛОГИЧНОГО РЕЖИМА БЕЗ ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ	201
2. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ВВЕДЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ИЛИ АНАЛОГИЧНОГО РЕЖИМА С ОТСТУПЛЕНИЕМ ОТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ И НАПРАВЛЕНИЕМ УВЕДОМЛЕНИЯ В АДРЕС ООН И/ИЛИ СОВЕТА ЕВРОПЫ	202
3. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ДРУГИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ	204

ПРЕДИСЛОВИЕ

Пандемия COVID-19 стала для всего человечества трансформирующим опытом – может быть, важнейшим с начала эпохи глобализации. Для региона ОБСЕ, в котором на протяжении первой половины 2020 г. происходил рост случаев заражения и летальных исходов во всех странах и на различных континентах, она по-прежнему остается деструктивным и дестабилизирующим фактором. Сначала на первый план вышла боль от потери жизней и невозможности лично попрощаться с умершими. Затем стало ясно, что последствия и влияние этой пандемии на наши общества оказались более масштабными, чем прогнозировалось, и будут длиться еще не один год. На самом деле мы только сейчас начинаем осознавать масштабы этого кризиса, переходя от мер по смягчению последствий к разработке концепций и моделей на период «после пандемии».

ОБСЕ была создана во времена глобальной трансформации в целях поддержки и укрепления безопасности людей, живущих в Северном полушарии. Сегодня население 57 стран региона ОБСЕ в совокупности составляет более 1,2 миллиарда человек, и в нашем взаимосвязанном мире стратегии и практические меры, разрабатываемые и используемые здесь, имеют значение для всех других регионов.

В учредительных документах, подписанных при создании ОБСЕ, государства-участники признали важнейшую роль прав человека, верховенства права и демократических институтов в обеспечении нашей общей безопасности и процветания наших народов. Пандемия COVID-19 за короткий срок стала проверкой на прочность для этих обязательств. Пока ученые работали над сбором данных, чтобы лучше понять новую общую угрозу, стоящую перед всем человечеством, правительства должны были действовать быстро. Для выборных должностных лиц во всем регионе ОБСЕ, да и во всем мире, это стало беспрецедентным вызовом их роли лидеров, координации и коммуникации.

Всего за несколько недель в большинстве государств региона ОБСЕ в том или ином виде был введен режим чрезвычайной ситуации, объявлен

карантин, отменено движение транспорта, закрыты границы и объявлено чрезвычайное положение. Эти действия были предприняты для защиты населения и остановки экспоненциального роста новой угрозы, природу которой мы не до конца понимаем и сейчас. В некоторых странах был введен строгий режим самоизоляции, в других соблюдение правил носило более добровольный характер, однако все зависело от понимания и солидарности граждан, старавшихся адаптироваться к новой реальности.

Неожиданные изменения уклада нашей жизни затронули людей по-разному, и, как это часто бывает, в непропорционально большой степени пострадали те, кто уже и так был в числе уязвимых лиц. Речь идет о людях, входящих в группы риска с точки зрения опасности более тяжелого течения болезни, – пожилых, малообеспеченных или страдающих хроническими заболеваниями. Однако к уязвимым группам относятся и те, кто пострадал от вторичных последствий пандемии, поскольку миллионы людей потеряли работу, были изолированы от друзей и родных, оказались заперты дома вместе со склонным к насилию партнером или стали жертвами преступлений на почве ненависти в ситуации, когда предубеждения переросли в дискриминацию, а иногда и в насилие.

Многие из этих явлений были признаны государствами, и многое было сделано для борьбы с негативными последствиями нынешнего кризиса. Однако подобные вызовы будут продолжаться по всему региону ОБСЕ еще годы или, возможно, десятилетия, и преодолеть их будет необходимо в соответствии с глобальной целью «не оставить никого позади и в первую очередь поддержать самых слабых».

Цель настоящего отчета состоит в том, чтобы помочь государствам извлечь уроки из нынешней пандемии и укрепить свои институты, не дожидаясь будущих вызовов – не только возможных чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, но и растущей угрозы изменения климата, а также антропогенных конфликтов. Данный документ начинается с обзора обязательств,

связанных с введением чрезвычайного положения и обусловленных этим ограничений основных свобод и прав человека. Затем описываются последствия чрезвычайных мер, реализованных в разных государствах региона ОБСЕ, для демократических институтов и прав человека. Авторы надеются, что подробные рекомендации, представленные в данном отчете, будут адаптированы для использования в разных странах региона сейчас или в ближайшем будущем.

Эффективность мер реагирования на пандемию определяется прежде всего уровнем доверия в обществе, а также готовностью политических лидеров учиться, совместно работать, советоваться со специалистами и принимать принципиальные решения в ситуации неопределенности. Открытость и стремление к общественному благу часто являются основными факторами,

влияющими на степень доверия общества лидерам и институтам, что, в свою очередь, отражается на готовности граждан соблюдать серьезные ограничения, касающиеся их повседневной жизни. По этой причине пандемию можно рассматривать не только как бедствие, но и как возможность. Возможность заново укрепить доверие в наших обществах, обновить общественный договор в наших государствах и усилить взаимодействие между государствами и их гражданами, а также восстановить пошатнувшееся доверие между государствами в ситуации, когда остро необходимы международное сотрудничество, добросовестность и приверженность общим ценностям. Это наша общая ответственность ради нашего блага – блага всех людей.

Ингибьёрг Сольрун Гисладоттир

ВВЕДЕНИЕ

30 января 2020 г. Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) объявила чрезвычайную ситуацию международного значения в области здравоохранения в связи с распространением в мире нового коронавируса SARS-Cov-2. Очень быстро эта ситуация переросла в глобальный кризис, угрожающий безопасности населения, международной торговле и сотрудничеству и затронувший права человека, основные свободы и стабильность демократических институтов по всему миру.

В регионе ОБСЕ вирус был впервые обнаружен в январе 2020 г. и начал быстро распространяться на территории всех государств-участников¹. К июню 2020 г., когда число умерших от COVID-19 в мире достигло 400 000 человек, около 75% этих случаев приходилось на страны региона ОБСЕ². Столкнувшись со стремительным распространением заболевания в феврале и марте, государства-участники были вынуждены быстро принимать решения для защиты здоровья и безопасности населения.

Эта громадная ответственность за принятие всех необходимых мер для предотвращения и смягчения последствий чрезвычайной ситуации в области здравоохранения вытекает из обязанности государств гарантировать права человека своих граждан – право на жизнь и право на охрану здоровья. Вместе с тем, государствам было необходимо найти баланс между чрезвычайными мерами (с их воздействием на основные свободы и права человека) и обеспечением экономического благополучия, одновременно со всем этим не допуская чрезмерного косвенного ущерба и вторичного вреда.

Все месяцы после объявления чрезвычайной ситуации международного значения в области здравоохранения ВОЗ выпускает рекомендации по вопросу о том, как наиболее эффективно

ограничить распространение заболевания, и во многих странах введение ограничительных мер опиралось именно на эти рекомендации. Все страны получали от ВОЗ одну и ту же информацию, однако принимаемые ими меры реагирования на кризис в области общественного здравоохранения существенно различались. Тем не менее, постепенно стало ясно, что для преодоления пандемии и сохранения доверия со стороны общества требуются быстрые и последовательные меры, которые должны быть основаны прежде всего на эффективном сотрудничестве. На национальном уровне правительствам нужно было работать вместе с учеными, органами здравоохранения, местными властями и гражданским обществом; на международном уровне очень большое значение для защиты здоровья, безопасности и прав всех граждан имело доверительное сотрудничество в рамках международных организаций.

Комплексный подход к безопасности, принятый ОБСЕ, охватывает три измерения безопасности: военно-политическое, экономико-экологическое, а также человеческое измерение. БДИПЧ является крупнейшим из институтов ОБСЕ, ответственным за человеческое измерение, и в силу соответствующих обязательств Организации на Бюро возложена особая ответственность – быть центром обмена информацией по вопросам чрезвычайного положения и другим вопросам, касающимся мер реагирования на пандемию COVID-19. При этом после начала пандемии роль БДИПЧ оказалась намного шире, поскольку Бюро попросили подготовить полный обзор вызовов в области человеческого измерения, представляющих угрозу комплексной безопасности.

30 лет назад в Копенгагене государства-участники ОБСЕ высказали свою убежденность в том, что защита и поощрение прав человека и основных свобод является одной из главных целей

1 Первые случаи COVID-19 первоначально были подтверждены в **Италии** и **Испании** 31 января. Впоследствии выяснилось, что вирус проник во **Францию** и Соединенные Штаты еще раньше.

2 К началу июня 2020 г. в регионе ОБСЕ около половины от общего числа лиц, которые, по официальным данным, на момент смерти имели COVID-19, приходилось на **Соединенные Штаты** и **Соединенное Королевство**, тогда как число смертей от вируса в **Италии**, **Франции**, **Испании**, **Бельгии** и **Германии** в совокупности составило треть от общего числа (источник: ВОЗ).

правительств, и еще раз подтвердили, что признание этих прав и свобод является основой свободы, справедливости, законности и мира. Они также особо подчеркнули тот факт, что верховенство права означает не просто формальную правовую базу, но и концепцию справедливости, основанную на признании и полном принятии человеческого достоинства каждого человека.

В течение уже многих лет выполнение обязательств в области человеческого измерения представляет для государств все более трудную задачу. Юбилейные даты принятия Парижской хартии и Копенгагенского документа, которые отмечаются в этом году, дают повод вспомнить об истоках обязательств в области человеческого измерения и возродить оптимизм времен глобальной трансформации, происходившей три десятилетия назад. С учетом контекста нынешней пандемии, а также связи между кризисным управлением, развивавшимся все последние месяцы, и человеческим измерением комплексной безопасности, можно сказать, что сейчас уже накоплен ценный опыт, выводы из которого помогут хорошо подготовить ОБСЕ к будущим вызовам.

Содержащийся в настоящем отчете подробный обзор мер, принятых в рамках реагирования на кризис в области общественного здравоохранения, был составлен с целью помочь государствам-участникам проанализировать и сравнить опыт друг друга, а также учиться на этом опыте, в том числе делая выводы из тех ситуаций непростого выбора, в которых приходилось принимать решения, чтобы найти баланс между обеспечением прав человека и основных свобод и решением проблем, вызванных пандемией. Данный отчет использует в качестве основы и одновременно продолжает ту работу, которая была проделана в рамках других международных организаций (прежде всего ООН, а также региональных органов – Совета Европы, ЕС и других), и работу, проделанную организациями гражданского общества в регионе ОБСЕ.

В данном документе подчеркивается значение обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения для преодоления нынешнего кризиса.

При том, что к моменту выхода настоящей публикации некоторые чрезвычайные меры еще могут продолжать действовать, многие из этих мер уже будут отменены. В связи с этим авторы постарались определить те способы, при помощи которых БДИПЧ, а также ОБСЕ в целом могут укрепить свои возможности по оказанию поддержки государствам-участникам в будущем.

БДИПЧ поручено собирать и анализировать фактологическую информацию о положении дел с выполнением обязательств ОБСЕ и осуществлять программы по оказанию содействия государствам-участникам в развитии и поддержке демократической культуры, в которой уважаются и поощряются идеалы, выраженные в обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения. Помощь Бюро государствам-участникам обычно осуществляется по четырем направлениям: (i) распространение знаний об обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ; (ii) мониторинг выполнения обязательств и составление соответствующих отчетов; (iii) оказание технической помощи с целью содействовать выполнению обязательств; (iv) организация и проведение совещаний, посвященных вопросам человеческого измерения, для совместного рассмотрения выполнения обязательств³.

Общий мандат БДИПЧ по мониторингу охватывает все вопросы человеческого измерения, однако на практике Бюро занимается мониторингом в тех сферах, которые не охвачены мандатами Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств и Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Помимо этого, мандат на мониторинг прав человека есть у некоторых крупных миссий ОБСЕ на местах. Однако деятельность институтов ОБСЕ не может заменить более широкий подход, согласно которому выполнение обязательств в области человеческого измерения является коллективной ответственностью всех государств-участников ОБСЕ⁴.

В Хельсинкском документе 1992 г. на БДИПЧ была возложена обязанность быть центром обмена информацией в рамках ОБСЕ по вопросам, касающимся чрезвычайного положения. Когда ситуация

3 См.: **Общая ответственность: обязательства и их выполнение** (отчет БДИПЧ, представленный Совету министров ОБСЕ в Брюсселе в 2006 г.).

4 Там же.

с вирусом SARS-Cov-2 было объявлена пандемией, Бюро направило государствам-участникам вербальные ноты⁵ с напоминанием об их конкретных обязательствах – в частности, установленных пунктами 24 и 25 Копенгагенского документа 1990 г. и пунктом 28 Московского документа 1991 г. В соответствии с этими положениями, государства-участники обязаны уведомлять БДИПЧ о введении или отмене чрезвычайного положения, а также о любых отступлениях от международных обязательств государства в области прав человека, вызванных чрезвычайным положением.

Когда государства-участники ОБСЕ в рамках реагирования на пандемию вводили различные виды режимов чрезвычайной ситуации, БДИПЧ своевременно напоминало им об их обязательствах. Одновременно с этим Бюро приступило к сбору соответствующей информации, которая должна быть передана государствам и использована ими при разработке национальных мер реагирования. БДИПЧ также предложило государствам-участникам любую помощь, возможную в рамках его мандата, в решении вопросов, касающихся человеческого измерения (включая подготовку обзоров законов или стратегий, связанных с введением чрезвычайного положения, а также обзоров законодательства, влияющего на выполнение обязательств в области человеческого измерения).

Настоящий отчет содержит информацию, полученную от государств-участников, а также другую соответствующую информацию, собранную БДИПЧ из различных источников. Среди этих источников – личные свидетельства непосредственных участников событий, полученные Бюро главным образом при помощи личных контактов (по Интернету) со своими партнерами – правительствами, международными организациями, научными учреждениями и аналитическими центрами, гражданским обществом и лицами, проживающими в государствах ОБСЕ. Также использовались полученные из надежных источников сообщения СМИ, при этом вся информация была проверена в максимально возможной степени

в целях ее подтверждения. Примеры и конкретные случаи, описанные в настоящем отчете, призваны проиллюстрировать общие тенденции, влияющие на человеческое измерение в регионе ОБСЕ, а не указать на нарушения обязательств ОБСЕ или международно-правовых обязательств в области прав человека отдельными государствами-участниками⁶. Помимо этого, необходимо отметить, что все конкретные проблемы, описанные при помощи примеров из государств-участников, не представляют собой исчерпывающий список вызовов, существующих в регионе ОБСЕ, а служат иллюстрацией тех случаев, о которых БДИПЧ получило соответствующую информацию. Предполагается, что государства будут отчитываться перед соответствующими договорными органами ООН и другими механизмами относительно выполнения своих конкретных правовых обязательств и, следовательно, сообщат им о том, как они отстаивали права человека и основные свободы во время пандемии.

При том, что в данном отчете подробно рассматриваются особые вызовы, имеющие место в регионах на территории ОБСЕ, затронутых конфликтами, достоверная информация на эту тему ограничена. Получение информации об этих регионах из других надежных источников – например, от независимых организаций гражданского общества – тоже связано с трудностями. Таким образом, в данном направлении должны быть предприняты дальнейшие усилия, поскольку весьма вероятно, что многие люди, живущие в этих регионах, могли в непропорционально высокой степени пострадать от пандемии и ее последствий.

Во всех случаях, когда используемые материалы взяты из общедоступного источника, в электронной версии отчета даны ссылки, по которым можно перейти непосредственно к источнику информации. Если приведенные примеры из отдельных стран не содержат ссылок на конкретное событие или источник (из-за экономии места), то БДИПЧ располагает более подробной информацией и соответствующими документами.

5 Вербальные ноты в адрес всех государств-участников были направлены 20 марта, 9 апреля, 30 апреля, 22 мая и 16 июня 2020 г.

6 Примеры приводятся из большинства государств-участников. Упоминания Европейского союза как единого субъекта обусловлены его особым характером и статусом в международном праве и тем фактом, что его институты осуществляют законодательные, исполнительные и судебные полномочия, которые могут затрагивать реализацию прав человека в регионе ОБСЕ, хотя ЕС как таковой формально не обязан выполнять обязательства ОБСЕ.

Отчет разделен на две части, которые, в свою очередь, состоят из разделов и подразделов. **Часть I** содержит обзор обязательств государств в ситуации введения чрезвычайного положения и отступления или иного ограничения основных свобод и прав человека, а также обзор смежных вопросов, касающихся надзора и обеспечения прозрачности. В **части II** приводится описание различных последствий принятых мер для демократических институтов и прав человека. В первом разделе этой части рассматриваются последствия для демократических институтов и процедур – например, для функционирования парламентов, демократического законодательства, судебных органов, выборов и наблюдения за выборами, деятельности правозащитников, а также для национальных правозащитных институтов. Затем приводится анализ воздействия чрезвычайных мер на конкретные основные права и свободы человека (свобода передвижения, свобода от произвольного задержания и пыток, свобода собраний, объединений, религии и убеждений, а также право на справедливое судебное разбирательство). Наконец, более подробно рассматривается непропорционально сильное воздействие пандемии на отдельные группы и сегменты населения – в частности, внимание уделяется проблеме преступлений на почве ненависти и дискриминации в целом, дискриминации женщин и насилию в отношении женщин, а также положению таких групп, как рома и синти, мигранты, беженцы и жертвы торговли людьми. Право на образование и право на охрану здоровья упоминаются в тексте отчета в общем контексте и не рассматриваются конкретно в тематических главах.

Такая структура отчета соответствует стратегии реализации программ, принятой БДИПЧ, и отражает ее. Эта стратегия включает следующие основные направления: (i) демократические институты, основанные на правах человека и верховенстве права, участии и представительстве, являющиеся подотчетными и пользующиеся доверием общества; (ii) содействие правам человека и демократии при помощи гражданского общества; (iii) продвижение такого общества, которое обеспечивает равенство и является инклюзивным, устойчивым и свободным от любых форм дискриминации и маргинализации.

Рекомендации, предложенные в настоящем документе, в основном адресованы государствам-

-участникам или конкретным упомянутым институтам или органам – например, судам или национальным правозащитным институтам. Рекомендации следует интерпретировать с учетом контекста каждой конкретной страны. Некоторые из них предполагают принятие безотлагательных мер в государствах, в которых действует чрезвычайное положение, карантин или другие ограничения. Другие предназначены для государств, уже отменивших чрезвычайное положение, и призваны помочь им подготовиться к чрезвычайным ситуациям, возможным в будущем. С учетом большого разнообразия мер, принятых государствами-участниками, и их последствий различие между краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными рекомендациями не проводится. В связи с этим предлагается подходить к рекомендациям гибко, допуская их адаптацию к условиям, сложившимся в каждом конкретном государстве. БДИПЧ будет радо предложить дополнительную помощь и содействие государствам, которые направят соответствующий запрос.

ЗАМЕЧАНИЕ О ТЕРМИНАХ

Термины, используемые в данном отчете, отражают общепринятое употребление; при этом какого-либо формального стандарта для всех случаев не существует. Там, где это возможно, используется официальная терминология ВОЗ, но следует отметить, что никакие рекомендации не следует воспринимать или интерпретировать как противоречащие инструкциям официальных органов здравоохранения. В отношении нового коронавируса как такового используется обозначение SARS-Cov-2, в то время как вызываемое им заболевание называется COVID-19. Любые упоминания «локдауна», «самоизоляции», «карантина», «социального/физического дистанцирования», «СИЗ/масок/покрытия для лица», «тестирования и отслеживания» следует трактовать в соответствии с официальной терминологией ВОЗ. Поскольку термины, используемые в разных языках в различных государствах-участниках могут различаться и не всегда употребляются последовательно, а бытовые понятия не всегда соответствуют научным определениям, предполагается, что значение таких терминов необходимо определять, в достаточной мере учитывая соответствующий контекст, с тем чтобы их можно было использовать при описании ситуации в конкретной стране.

ОБЗОР ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ

Государства-участники ОБСЕ столкнулись с беспрецедентным вызовом, стараясь защитить здоровье и безопасность населения и предотвратить распространение коронавируса. В ответ на пандемию более трети государств-участников ОБСЕ официально объявили чрезвычайное положение. Почти все остальные государства-участники ввели режим чрезвычайной ситуации той или иной степени интенсивности или другие ограничительные меры. Несмотря на то, что не все государства, объявившие чрезвычайное положение, прибегли к отступлениям от международных стандартов в области прав человека, в целом имели место отступления от свободы собраний и объединений, свободы передвижения, права на личную свободу и справедливое судебное разбирательство, а также права на неприкосновенность частной жизни, образование и владение имуществом. При этом пандемия показала, что сам факт объявления в той или иной стране чрезвычайного положения и принятия решения отступить от стандартов необязательно говорит о суровости действующих чрезвычайных мер. Вместе с тем, официальное объявление чрезвычайного положения или введение аналогичного режима, как правило, влечет за собой использование более строгих мер предосторожности, контроля и необходимых ограничений на время действия чрезвычайных мер.

В Московском документе 1991 г. государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство уведомлять БДИПЧ о введении ими чрезвычайного положения, а также о любых отступлениях от своих международных обязательств в области прав человека. Выполняя это обязательство, 28 государств проинформировали БДИПЧ о чрезвычайных мерах, принятых в ситуации пандемии. В соответствии со своим мандатом на работу в качестве центра обмена информацией в рамках ОБСЕ по вопросам чрезвычайного положения, Бюро четыре раза направило государствам-участникам уведомления о получении информации; подготовка настоящего отчета также осуществлялась в рамках указанного мандата. Несмотря на то, что ограничительные меры, введенные в разных государствах, были относительно схожими, государства пришли к различным

выводам в отношении необходимости объявления чрезвычайного положения и отступления от международных договоров; это указывает на отсутствие общего понимания сферы действия тех требований, которые предусмотрены международным правом.

Согласно международным стандартам, отступления от прав и ограничительные меры, препятствующие осуществлению прав человека и основных свобод, должны быть временными и соразмерными своей цели, а также необходимыми, и их действие должно быть ограничено таким сроком, который является строго необходимым с учетом требований сложившейся ситуации. Хотя пандемия продемонстрировала, что трудно провести четкую границу между мерами, которые являются необходимыми и соразмерными, и мерами, которые таковыми не являются, государства, как правило, вводили очень строгие чрезвычайные меры на срок от нескольких недель до нескольких месяцев. Если не в самом начале, то на более позднем этапе можно было бы предпринять больше усилий для оценки и поиска баланса между различными интересами и для изучения возможности применения менее строгих мер. Принцип соразмерности чрезвычайных мер должен соблюдаться в течение всего срока их действия, и ситуация может меняться вследствие изменения обстоятельств и развития знаний о пандемии. БДИПЧ отметило, что многие государства предпринимали усилия по корректировке мер, ставших ненужными или непропорциональными заявленной цели. Помимо этого, в ряде стран суды приняли постановления о том, что продолжение применения отдельных чрезвычайных мер является несоразмерным: речь шла, например, о продлении запрета на собрания с числом участников более 10 человек или о продлении абсолютного запрета на собрания в местах отправления культа в ситуации, когда ограничения на другие собрания уже были отменены.

В соответствии с обязательством отменить чрезвычайное положение как можно скорее и обеспечить, чтобы оно не оставалось в силе дольше, чем это строго необходимо с учетом требований сложившейся ситуации, законодательство

большинства государств-участников, объявивших чрезвычайное положение или аналогичный режим, как правило, устанавливает максимальную продолжительность чрезвычайного правового режима. В большинстве случаев законодательство также включает положения об автоматическом прекращении действия правовых актов и мер, принятых в этот период, после окончания чрезвычайной ситуации. В тех немногих случаях, когда правовые гарантии, ограничивающие продолжительность применения чрезвычайных мер, отсутствовали, возникали опасения относительно возможного продления ограничений прав человека и основных свобод сверх того времени, в течение которого чрезвычайная ситуация требует таких ограничений.

Во многих государствах меры реагирования на пандемию включали принятие большого числа сложных законодательных документов, нормативных актов и административных постановлений – иногда как на центральном, так и на местном уровне. Часто такие акты готовились в очень сжатые сроки и принимались после очень небольшого общественного обсуждения (или вообще без такого обсуждения) и неоднократно изменялись в течение короткого времени, что приводило к большой неопределенности, которая сказывалась на реализации соответствующих мер и препятствовала четкому правовому пониманию связи между различными мерами. В ряде случаев дополнительную путаницу вызывало объявление исполнительными органами дополнительных правил или исключений, которые не всегда были отражены в правовых актах. В некоторых местах, особенно на начальных этапах кризиса, ограничительные и другие меры не имели под собой правовой основы или принимались в нарушение процедурных требований, предусмотренных конституцией или законодательством.

Чрезвычайное положение или другие меры, введенные в ответ на вспышку COVID-19, должны основываться на принципе недискриминации. Хотя в законах о чрезвычайном положении или административных постановлениях найдется немного примеров прямой дискриминации, чрезвычайные правовые акты и ограничительные меры на практике часто приводили к косвенной дискриминации, неравному обращению или особенно негативным последствиям для определенных

групп населения. Поскольку пожилые люди непропорционально уязвимы к COVID-19 и значительное большинство смертей от этого заболевания приходится на людей старшего возраста, во многих странах с различной степенью эффективности вводились специальные режимы для защиты этой группы населения, что иногда препятствовало равному обращению с пожилыми людьми. Помимо этого, государства в основном не смогли принять меры или поддержать стратегии или программы, обеспечивающие особые потребности женщин; тем не менее, хотя первоначальные чрезвычайные законы или меры могли совершенно не учитывать гендерный фактор и фактор многообразия, последующие поправки или дополнения в ряде случаев включали положения, в большей мере учитывающие два этих фактора.

НАДЗОР ЗА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ МЕРАМИ

Чрезвычайное положение и чрезвычайные полномочия также могут иметь последствия для реализации конституционных норм, касающиеся разделения властей, поскольку они неизбежно консолидируют власть в руках исполнительных органов. В соответствии с обязательством обеспечивать эффективный надзор, в большинстве государств-участников требуется, чтобы парламент был незамедлительно уведомлен о введении исполнительной властью чрезвычайного положения (или эквивалентного режима). Объявление чрезвычайного положения может быть отменено парламентом; использование такой чрезвычайной меры может требовать утверждения парламентом либо согласие парламента может требоваться для продления чрезвычайного положения. В некоторых странах также существует механизм, обеспечивающий рассмотрение или одобрение парламентом действующих мер, введенных исполнительной властью. Однако в тех случаях, когда чрезвычайные меры (даже аналогичные чрезвычайному положению) были введены без официального объявления такого положения, парламентский надзор не был гарантирован в соответствующем объеме. Помимо этого, у некоторых парламентов не было возможности полностью осуществлять эффективный надзор за чрезвычайным положением или связанными с ним мерами в силу того, что их деятельность была приостановлена или

значительно ограничена из-за пандемии. Еще один правовой механизм надзора обеспечивается судами, однако частичное или полное закрытие судов в некоторых государствах препятствовало доступу к эффективным средствам правовой защиты – будь то при оспаривании ограничительных мер или рассмотрении других вопросов (особенно касающихся защиты абсолютных прав, отступления от которых не допускаются).

ПРОЗРАЧНОСТЬ И ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Государства обязались в условиях чрезвычайного положения незамедлительно информировать своих граждан о принимаемых мерах. Несмотря на это, во время пандемии право добиваться получения информации было затронуто правовыми или фактическими ограничениями, поскольку государства приостановили или продлили сроки рассмотрения запросов либо отдавали приоритет определенному виду запросов по причинам материально-технического характера, а эффективный доступ к информации не всегда последовательно обеспечивался. От уровня прозрачности и доступа общественности к важным данным и статистике, а также к информации о процессах принятия решений, зависит доверие общества к институтам, принимающим эти решения, и готовность людей следовать директивным указаниям. По этой причине всем государствам было необходимо предпринимать дополнительные усилия для обеспечения прозрачности. В частности, высказывалась обеспокоенность в отношении доступа к информации лиц с инвалидностью, когда информация предоставлялась на таких платформах и в таких форматах, к которым лица с инвалидностью могут иметь ограниченный доступ. У государств также есть обязательство обеспечивать свободу выражения мнения и свободу информации и не принимать мер, направленных на воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов, за исключением строго необходимых мер с учетом требований сложившейся ситуации. Тем не менее, некоторые страны ввели ограничения на доступ к публичной информации и на распространение информации о пандемии и монополизировали распространение информации по вопросам общественного здравоохранения. Также отмечались случаи, когда государства

принимали законы или поправки в законодательство, направленные на введение уголовной ответственности за распространение так называемой «недостоверной информации» о пандемии. Борьба с информацией, представляющей угрозу общественному здоровью, действительно может быть необходима для властей, однако наилучшим способом решения этой задачи будет обеспечение доступа к независимым и разнообразным источникам информации.

ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ЭЛЕКТРОННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ

Сбор информации, статистический анализ и мониторинг являются эффективными инструментами эпидемиологического контроля. В регионе ОБСЕ 38 государств ввели те или иные меры, направленные на обеспечение расширенного электронного наблюдения в условиях чрезвычайной ситуации. В 28 государствах были разработаны и уже используются мобильные приложения по сбору и анализу информации о частной жизни и местонахождении индивида либо по сбору и анализу соответствующих сведений о состоянии здоровья лиц, находящихся под надзором эпидемиологов. Вместе с тем, использование технических решений для анализа эпидемиологической информации, мониторинга расстояния или контактов между людьми либо в качестве инструментов отслеживания симптомов заболевания включает в себе значительные риски с точки зрения соблюдения права на неприкосновенность частной жизни и защиты персональных данных, а также осуществления других основных свобод (особенно лицами, находящимися в уязвимом положении или принадлежащими к маргинализированным группам). Этот риск возрастает еще больше, когда использование таких технологий не является ограниченным во времени, прозрачным, добровольным на каждом этапе, надежным, не связанным с коммерческими интересами и соразмерным своей основной цели. Для устранения такого риска предпринимались усилия внутри государств и на межправительственном уровне, направленные на обеспечение прозрачности всех технологий и мер наблюдения. Помимо этого, в ряде государств упреждающую роль в информировании общества и подготовке рекомендаций по надлежащему использованию технологий играли ведомства по защите данных.

РАБОТА ПАРЛАМЕНТОВ

В большинстве государств-участников ОБСЕ парламенты смогли продолжить свою деятельность или возобновили работу после короткого перерыва и, таким образом, сыграли исключительно важную роль в определении и разработке мер реагирования государства на кризис, гарантируя надлежащее представительство, эффективный надзор, а также инклюзивное и прозрачное принятие законодательных мер. Для продолжения работы в условиях борьбы с вызовами, связанными с пандемией, многие национальные парламенты предприняли все или некоторые из следующих шагов: внесли поправки в регламент для использования определенных альтернативных способов ведения деятельности; ограничили число пленарных сессий и заседаний комитетов путем пересмотра календарного плана и оптимизации программы деятельности парламента; приняли меры по сокращению тематических направлений работы; сократили число депутатов, которые должны очно участвовать в пленарных сессиях и заседаниях комитетов; использовали инновационные технические решения, позволяющие законодательным органам работать в удаленном и онлайн-режиме. До кризиса лишь у немногих парламентов был необходимый уровень технического оснащения, а во многих других законодательных органах существовали правовые и конституционные препятствия, не допускающие таких практик; тем не менее, многим парламентам удалось обеспечить выполнение значительной части своей работы онлайн. Ожидается, что это отразится на функционировании парламентов и в будущем, однако удаленный режим парламентских дебатов нельзя назвать полноценной заменой очной работы. Государства должны обеспечивать содержательные дискуссии, инклюзивное законотворчество, пространство для достижения политических компромиссов и право парламентской оппозиции на выражение своей точки зрения. Для небольшого числа парламентов пандемия стала – прямым или косвенным образом – серьезной помехой в их работе, и это в итоге поставило под угрозу их нормальное функционирование. Несмотря на различие условий и принятых мер, такие ситуации вызывают беспокойство насчет верховенства права и баланса полномочий, поскольку процессы принятия решений в таких случаях лишаются механизмов парламентского контроля и надзора.

ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Во многих государствах для принятия чрезвычайных мер использовались ускоренные процедуры, в рамках которых внесение законопроектов и их принятие осуществлялось в сжатые сроки; это делалось в целях скорейшего реагирования на возникающие или не терпящие отлагательства общественные потребности. При том, что ускоренные процедуры чаще всего как раз и предназначены для использования в ситуациях, подобных пандемии, их широкое применение не способствует прозрачности, инклюзивности и подотчетности – принципам, которым должен соответствовать законодательный процесс, с тем чтобы была обеспечена легитимность и доступность законов. БДИПЧ отмечает, что в рамках ускоренных процедур принятия законов, связанных с пандемией, часто не проводились консультации, а иногда и полностью отсутствовало какое-либо содержательное парламентское обсуждение предложенных законопроектов, что приводило к дальнейшим недостаткам в распределении законодательных полномочий между исполнительной и законодательной властью. Во время пандемии имели место случаи, когда ускоренные процедуры использовались государствами для принятия законодательства, не имевшего отношения к реагированию на чрезвычайную ситуацию, или для внесения спорных законопроектов, очень отдаленно связанных с чрезвычайной ситуацией, – например, по вопросам пенсионного обеспечения, миграции и свободы СМИ. Использование ускоренных процедур принятия законов также повлекло за собой пропуск других этапов нормальной законодательной деятельности (например, публичных консультаций и проведения оценки регулирующего воздействия) и отсутствие надлежащего внимания к тому факту, что чрезвычайные правила имеют различающиеся последствия для разных частей общества. Тем не менее, БДИПЧ зафиксировало и такие случаи, когда парламенты выполняли функцию эффективного надзора, внимательно изучая предложенные законопроекты, в соответствии с которыми правительствам могли бы быть предоставлены очень широкие полномочия по вопросам, требующим парламентского контроля, и дополняя предложенные законопроекты защитными механизмами и необходимыми временными и другими ограничениями.

СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ

Из-за частичного или полного закрытия судов в большинстве государств-участников в связи с пандемией многие государства испытывали трудности с выполнением своего обязательства гарантировать обеспечение верховенства права в любой момент времени, в том числе даже во время чрезвычайного положения. Чтобы обеспечить выполнение судами их основных функций, связанных с правом на справедливое разбирательство независимым и беспристрастным судом, правом на судебный контроль за лишением свободы и правом на эффективное средство правовой защиты, многие государства-участники приостановили, отменили или продлили процессуальные сроки и сроки давности, а судам пришлось рассматривать определенные дела в приоритетном порядке. В целом государства оказались не подготовлены к масштабному закрытию судов и не имели нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы доступа к правосудию в таких обстоятельствах. Во многих странах суды должны были использовать частично совпадающие и противоречащие друг другу правила. Пандемия выявила недостатки, связанные с использованием цифровых технологий судьями и работниками судов для коммуникации при работе в удаленном режиме, для подачи ходатайств и проведения слушаний. Помимо этого, в ряде государств обеспокоенность вызвали случаи проведения судебных заседаний в режиме видеоконференции, когда не все стороны разбирательства имели достаточный доступ к соответствующим технологиям или не всегда были знакомы с этими технологиями. Несмотря на это, суды должны были обеспечивать беспрепятственный доступ к правосудию в безотлагательных случаях, особенно касающихся уязвимых групп, – например, по делам о домашнем насилии, торговле людьми, лишении свободы и применении пыток, а также по делам, связанным с обеспечением правовой защиты от чрезмерного или дискриминационного применения чрезвычайных мер. Даже там, где суды в целом оставались открытыми, они работали в сокращенном режиме, а физический доступ в здания судов во многих местах был существенно ограничен. Вследствие этого отдельные лица испытывали значительные трудности при доступе к правосудию в рамках гражданских, уголовных и административных процедур.

ВЫБОРЫ И НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

В условиях чрезвычайного положения или в аналогичных ситуациях избирательные процессы в значительной степени затруднены, и нынешняя пандемия серьезно сказалась на этой сфере. Пострадали такие аспекты избирательных процессов, как предсказуемость сроков проведения выборов, выполнение условий регистрации лиц в качестве кандидатов, обеспечение политическим деятелям всех возможностей для проведения содержательной предвыборной кампании, подготовленность избирательных органов к своей работе, а также обеспечение избирателям беспрепятственного доступа к процедурам выборов. В целом, из-за пандемии и, в частности, из-за мер, принятых в рамках реагирования на нее, под угрозой оказалось стандартное проведение выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Помимо этого, последствия введенных ограничений для соблюдения целого ряда основных прав снова подтвердили тот факт, что выборы не проводятся в вакууме, и свобода собраний, свобода выражения мнения и свобода передвижения являются необходимыми для подлинно демократических выборов. Принятие некоторых решений о переносе выборов, приостановке уже идущего избирательного процесса или о проведении выборов в сложных условиях вызвало вопросы о том, была ли проведена достаточная оценка такого решения с учетом других обязательств государства, включая обеспечение права на охрану здоровья. Это в очередной раз подчеркнуло важность подлинного общественного обсуждения и инклюзивных и прозрачных процессов принятия решений по важным вопросам жизни общества. В ряде стран в ускоренном порядке были предприняты шаги по внесению поправок в правила проведения выборов, что увеличило риски с точки зрения выполнения обязательств ОБСЕ. Это также может в непропорционально высокой степени отразиться на неблагоприятных в политическом отношении группах – например, женщинах, людях с инвалидностью и национальных меньшинствах. Что касается наблюдения за выборами, следует отметить, что хотя определенные временные изменения в порядке работы наблюдателей могут оказаться необходимыми, отсутствие гарантий полного доступа наблюдателей ко всем этапам избирательного процесса подрывает принцип

прозрачности, на обеспечение которого направлена деятельность наблюдателей. В числе новых тенденций в общественных дискуссиях можно назвать усиление внимания к конституционной и правовой базе, регулирующей порядок проведение периодических выборов в кризисных ситуациях; рост интереса к альтернативным методам голосования; улучшение понимания того, что возможность эффективно пользоваться основными правами имеет ключевое значение для подлинных выборов; подтверждение исключительно важной роли гражданских и международных наблюдателей в избирательном процессе.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОЗАЩИТНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОЗАЩИТНИКИ

Пандемия привлекла внимание к очень важной роли национальных правозащитных институтов как независимых органов, созданных в соответствии с законом для защиты и поощрения прав человека и неприкосновенности личности и осуществления надзора, а также к роли правозащитников, независимо от их специализации – будь то содействие прозрачности, поддержка правосудия или права маргинализированных или уязвимых групп населения. Во время пандемии правозащитники занимались повышением информированности общества о положении в области прав человека, выступали против репрессий и преследований в отношении активистов и лиц, сообщающих о злоупотреблениях, и указывали на недостатки в реагировании государства на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения. При этом БДИПЧ получило ряд сообщений об угрозах правозащитникам и нападениях на них, в том числе информацию о физических и словесных нападениях, а также угрозах убийством за распространение информации о пандемии или запросы о предоставлении интересующей общество информации о пандемии. Отмечались также случаи судебного преследования и задержания правозащитников, в том числе журналистов, в качестве мести за выражение критических взглядов или сообщения о нарушениях, связанных с принимаемыми правительством мерами по борьбе с пандемией. Люди разных профессий выступали общественными информаторами, раскрывая информацию о нарушениях прав человека и ненадлежащем использовании государственных ресурсов. В ряде стран были зафиксированы факты ареста таких

информаторов или возбуждения против них уголовных дел. Национальные правозащитные институты продолжали мониторинг выполнения обязательств в области прав человека, информируя граждан об их правах человека и обеспечивая подотчетность правительства в случае нарушений. Тем не менее, во многих государствах чрезвычайные меры существенно повлияли на возможности национальных правозащитных институтов в области выполнения ими своего мандата и сохранения своей независимости.

СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Ограничения свободы передвижения включали закрытие наземных границ, аэропортов и портов; ограничения на передвижение между городами и/или регионами; введение карантина в тех или иных городах или регионах; помещение лиц в карантин на границе или по месту проживания; разрешение на передвижение внутри страны только с определенными целями, а также введение комендантского часа. Помимо этого, вводились особые ограничения для определенных групп населения, в частности, для пожилых людей. Быстрота, с которой в регионе вводились ограничения на передвижение между странами, привела к тому, что некоторые лица, в том числе мигранты, туристы и другие люди, находившиеся за рубежом, застряли в аэропортах или на границах. Кроме того, многие государства предоставляли невнятные указания или недостаточную информацию об ограничениях на границе, что затруднило передвижение лиц, имеющих вид на жительство, но не являющихся гражданами соответствующих стран. В большинстве государств-участников были введены различные правоприменительные меры и наказания за нарушение режима изоляции, комендантского часа или карантина, в том числе крайне строгие меры, включая лишение свободы на срок до пяти лет или очень большие штрафы. Хотя целью внутренних ограничений на передвижение являлась защита здоровья и безопасности населения (в том числе наиболее уязвимых групп), чрезмерные ограничения могли приводить к нарушениям других прав, а это могло быть несоразмерным заявленной цели или не являться строго необходимым, поскольку требуемого результата можно было бы добиться другими, менее жесткими мерами. Например, в некоторых государствах в результате полного запрета на выход из дома

для определенных групп населения (пожилых людей, беременных женщин или молодежи) лица, принадлежащие к этим группам, оказались полностью зависимыми от государственных или волонтерских служб по доставке лекарств, продуктов питания и других необходимых вещей или же были полностью изолированы от общества, даже несмотря на то, что они были здоровы и полны сил.

СВОБОДА ОТ ПЫТОК И ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ

Пандемия не только привлекла внимание к существующим недостаткам пенитенциарных систем и других мест лишения свободы (перенаселенность, отсутствие доступа или недостаточный доступ к здравоохранению, антисанитарные условия содержания и т. д.), но и создала дополнительные трудности для борьбы с пытками. Лица, лишённые свободы, особенно уязвимы к инфекционным заболеваниям, и сообщения из самых разных государств региона ОБСЕ свидетельствуют о том, что перенаселенность тюрем весьма серьезно ограничивает возможности заключенных соблюдать физическую дистанцию между собой. Помимо этого, во многих государствах было отмечено отсутствие у заключенных и надзирателей средств индивидуальной защиты, а также отсутствие доступа к тестированию, воде и дезинфицирующим средствам для рук. В регионе ОБСЕ уже поданы многочисленные судебные иски, в которых утверждается, что непринятие государствами мер по защите здоровья и безопасности заключенных в связи с неудовлетворительными условиями содержания в тюрьмах в сочетании с повышенным риском заражения, которому подвергаются заключенные в перенаселенных учреждениях, может составлять бесчеловечное или унижающее достоинство обращение. Кроме того, многие государства ввели в тюрьмах ограничительные меры, в том числе временный запрет на очные свидания с родственниками, друзьями, а иногда даже с адвокатами, невзирая на тот факт, что отказ в свидании с родственниками сам по себе может рассматриваться как жестокое обращение. Пандемия очень негативно сказалась на усилиях по предотвращению пыток (в частности, в ситуации, когда люди находятся в местах лишения свободы), а также по расследованию, судебному преследованию и наказанию за совершение таких актов.

Отчасти это связано с тем, что в большинстве государств был полностью приостановлен или частично ограничен независимый мониторинг и надзор за местами лишения свободы – один из главных механизмов предотвращения пыток и других видов жестокого обращения. При этом в ряде государств-участников отмечались случаи чрезмерного применения силы государственными должностными лицами при обеспечении соблюдения чрезвычайных мер, что несовместимо с абсолютным запретом жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения.

СВОБОДА СОБРАНИЙ

Свобода мирных собраний имеет очень большое значение для полного и эффективного осуществления других гражданских и политических прав. Во время пандемии государства столкнулись с особыми вызовами в этом отношении, поскольку было выяснено, что большие скопления людей способствуют распространению вируса. В большинстве государств-участников ограничения свободы собраний действовали около трех месяцев. В некоторых странах публичные собрания были запрещены полностью, а в других были введены ограничения на число участников либо была установлена обязанность соблюдения участниками гигиенических требований. Важной гарантией против необоснованных ограничений является право на эффективное средство правовой защиты, и в ряде случаев суды отменили введенные чрезвычайные правила или решения отдельных органов. Во время пандемии БДИПЧ зафиксировало в нескольких государствах-участниках случаи ненужного или чрезмерного применения силы правоохранительными органами в нарушение принципов законности, необходимости и соразмерности применения силы. Хотя онлайн-формы активизма и протестных действий нельзя назвать полноценной заменой свободы собраний в том виде, в котором эта свобода гарантирована нормами и стандартами в области прав человека, очень важно, чтобы «новые или альтернативные» способы проведения собраний были признаны в качестве возможности для обсуждения и коллективного выражения мнений. Важнейшая роль в обеспечении соблюдения этого фундаментального права отводится мониторингу публичных собраний, однако во время пандемии все основные субъекты в сфере мониторинга в регионе ОБСЕ столкнулись

с трудностями и ограничениями при осуществлении своей деятельности (за исключением мониторинга собраний, проводимых онлайн).

СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

Ограничения свободы выражения мнения и доступа к информации, введенные в ряде государств по время пандемии, негативно сказались на выполнении гражданским обществом его наблюдательной функции, а также отодвинули на задний план мнения критиков и ограничили их возможности взаимодействовать с лицами, принимающими решения, и влиять на проводимую политику. В нескольких государствах-участниках ОБСЕ объединения и до пандемии сталкивались с ограничениями, в том числе с законодательными и административными барьерами, препятствующими получению определенного типа организациями финансирования из внутренних и зарубежных источников; безоговорочным запретом на зарубежное финансирование либо введением новых, более жестких требований в отношении отчетности и раскрытия информации. В ряде стран во время пандемии предпринимались меры по ужесточению законодательства, регулирующего деятельность объединений. В период кризиса усилилась роль гражданского общества как партнера государственных органов в области разработки чрезвычайных политических и законодательных мер, связанных с пандемией; в распространении информации, доступной для всего населения, и предоставлении поддержки и услуг маргинализированным общинам. Эта важная роль получила бы более эффективную защиту, если бы объединения – особенно те, которые помогают маргинализированным общинам и уязвимым группам населения, – рассматривались во всех государствах как критически важные и, вследствие этого, были бы освобождены от обязанности соблюдать некоторые ограничения, которые не позволили этим объединениям продолжить свою деятельность, а также остановили создание новых объединений в период пандемии.

СВОБОДА РЕЛИГИИ ИЛИ УБЕЖДЕНИЙ

Поскольку отправление культа, как правило, предполагает участие многочисленных групп людей, введение профилактических мер, связанных

с пандемией COVID-19, сильно ударило по возможности отдельных лиц и общин в регионе ОБСЕ исповедовать свою религию или убеждения. Большинство религиозных общин и общин, придерживающихся определенных убеждений, соблюдали ограничительные меры или в добровольном порядке ограничили свою деятельность; многие из них содействовали информированию своих членов о вирусе и оказывали социальную помощь лицам из уязвимых групп. Вместе с тем, некоторые общины отказались от соблюдения введенных правил и возражали против требования физического дистанцирования или настаивали на продолжении очного отправления культа. БДИПЧ отметило примеры сотрудничества между государственными властями и религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, в области проведения тщательного правового анализа первоначально введенных запретов на публичное отправление культа и пересмотра принятых правил. К сожалению, в отдельных государствах-участниках государственные и негосударственные субъекты стали распространять агрессивные высказывания, обвиняющие религиозные общины в распространении вируса. Помимо этого, в нескольких государствах имели место случаи вторжения сотрудников правоохранительных органов в дома лиц, принадлежащих к незарегистрированным религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений; такие действия были расценены некоторыми лицами как преследование.

ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО

Все государства-участники приняли на себя серьезные обязательства, касающиеся уважения и защиты права на справедливое судебное разбирательство. Даже в условиях чрезвычайной ситуации это предполагает запрет на придание обратной силы уголовной ответственности за те или иные действия; право задержанных лиц незамедлительно предстать перед судом; презумпцию невиновности; право на справедливое публичное рассмотрение дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, а также право на судебное разбирательство в разумные сроки. В условиях нынешней пандемии государства-участники столкнулись с трудностями в области

обеспечения основополагающих принципов справедливого судебного разбирательства, в частности, касающихся гарантии публичного характера слушаний, предоставления обвиняемым возможности и средств для конфиденциального общения с адвокатом в целях надлежащей подготовки к рассмотрению дела, а также возможности лично присутствовать на заседании и задавать вопросы свидетелям. Все это вызывает трудности в контексте использования информационно-коммуникационных технологий при проведении заседаний в удаленном режиме в ситуации частичного или полного закрытия судов. Хотя в некоторых государствах обеспечивалась трансляция судебных заседаний, в БДИПЧ поступали сообщения о существенных ограничениях права на публичное рассмотрение дела, отражающихся на прозрачности и возможности наблюдателей и СМИ следить за судебным процессом. Помимо этого, законы, принятые в связи с чрезвычайной ситуацией, в целом отличались недостаточной ясностью, и это не позволяло должностным лицам судов обеспечивать надлежащее соблюдение права на справедливое судебное разбирательство.

ПРЕСТУПЛЕНИЯ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ И ДИСКРИМИНАЦИЯ

Государства-участники ОБСЕ обязались бороться с дискриминацией и преступлениями на почве ненависти, однако пандемия добавила к этой и без того непростой задаче новые уровни сложности, обусловленные усилением риторики нетерпимости и расистскими обвинениями меньшинств во всех грехах. Многочисленные сообщения из разных государств региона свидетельствуют о нападениях на почве ненависти в условиях пандемии и о различных формах нетерпимости и дискриминации в Интернете, получивших импульс в результате введения ограничений на передвижение. С большим количеством проявлений нетерпимости и дискриминации в этот период столкнулись люди, воспринимаемые как лица азиатского происхождения, а нередко и мигранты в целом. Также имели место высказывания в духе дискриминации по возрасту, согласно которым пожилые люди в меньшей степени заслуживают общественной солидарности и защиты со стороны государства. Помимо этого, пандемия в непропорционально высокой степени затронула людей с инвалидностью,

которые в некоторых государствах испытывали трудности с доступом к здравоохранению и опасались дискриминации. Организованные «группы ненависти», деятельность которых постоянно характеризуется враждебностью к защищаемым группам населения, как представляется, использовали чрезвычайную ситуацию в государствах в своих интересах – для распространения нетерпимых высказываний и конспирологических теорий, возлагающих вину на различные меньшинства. Деятельность организаций гражданского общества, занимающихся борьбой с преступлениями на почве ненависти и дискриминацией, была дополнительно затруднена требованиями о физическом дистанцировании и другими ограничениями, введенными государствами в связи с пандемией. Тем не менее, некоторые государства признали необходимость особой поддержки меньшинств и объявили о новых мерах поддержки в области здравоохранения во время пандемии, адресованных общинам коренных народов, или предприняли другие шаги символического характера, с тем чтобы подчеркнуть необходимость инклюзивности и толерантности.

ГЕНДЕРНОЕ РАВЕНСТВО И ДОМАШНЕЕ НАСИЛИЕ

В большинстве государств-участников ОБСЕ женщины не привлекались в достаточной степени к разработке мер реагирования правительства на пандемию. Женщины остаются недостаточно представленными в составе органов, принимающих решения в рамках борьбы с COVID-19, а при планировании шагов по реагированию на кризис и ликвидации его последствий не проводился полный анализ гендерных вопросов, что привело к принятию решений, усугубляющих существующее гендерное неравенство и дискриминацию. Чрезвычайные меры часто приводили к негативным социально-экономическим последствиям, включая потерю работы лицами с частичной или неформальной занятостью либо низким уровнем дохода; наряду с закрытием школ и учреждений это в непропорционально большой степени затронуло женщин. Помимо этого, риск заражения медицинских работников тоже непропорционально сказался на женщинах, поскольку они составляют большинство среди работников здравоохранения и сферы оказания услуг «первой линии». Домашняя самоизоляция из-за карантина в сочетании с ухудшением финансового положения,

потерей работы и нехваткой государственных ресурсов на социальную помощь всем нуждающимся усугубили уже существующую проблему насилия в отношении женщин и повысили уязвимость женщин перед насилием со стороны близкого партнера или членов семьи. Одновременно с этим сократились возможности получения необходимой поддержки, так как работа государственных служб, оказывающих услуги жертвам насилия (учреждения здравоохранения, правоохранительные органы, суды и приюты), была нарушена вследствие пандемии. В ряде случаев повышенная нагрузка на механизмы перенаправления жертв насилия в сочетании с ограничениями на передвижение привела к смертельным исходам для женщин. Следует отметить документально зафиксированный рост числа сообщений о случаях домашнего насилия.

РОМА И СИНТИ

Государства не приняли достаточных мер для предотвращения всплеск расизма и дискриминации в отношении рома и синти во время пандемии, несмотря на обязательства, предусмотренные Планом действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ и последующими решениями Совета министров ОБСЕ на эту тему. С момента начала пандемии БДИПЧ получает сообщения о том, что правительства и местные власти принимают некоторые меры, которые можно признать дискриминационными в отношении общин рома и синти. Имели место такие шаги, как проведение сплошного тестирования всех членов общины силами военных, дискриминационные карантинные меры и введение режима полной изоляции большой общины после заражения всего лишь нескольких ее членов. Многие рома живут в неофициальных поселениях, которые являются перенаселенными и не соответствуют жилищным стандартам. Эти факторы, в сочетании со всеобщей бедностью и языковыми трудностями, приводят к особой уязвимости общин рома и трудностям при взаимодействии с ними. Дискриминационные и чрезмерные карантинные меры также сильно ограничили экономические возможности рома, которые часто имеют неформальную занятость или вообще не имеют стабильной работы. Чрезвычайные меры по закрытию школ и переводу всего обучения в онлайн-режим, когда ученики должны учиться и присутствовать на уроках, находясь дома,

привели к фактическому исключению десятков тысяч учащихся рома из образовательных процессов, поскольку у них, как правило, отсутствуют минимально необходимые условия для такого обучения. В ряде государств и муниципалитетов при содействии Совета Европы были приняты специальные меры по комплексной поддержке общин рома.

МИГРАЦИЯ

Беспрецедентные ограничения на передвижение, введенные государствами в ответ на пандемию, нанесли сильный удар по мигрантам. Закрытие границ между странами отразилось на международной мобильности мигрантов и, вследствие этого, на их возможности вернуться домой или получить работу. Некоторые государства автоматически продлили срок действия видов на жительство мигрантов на своей территории до окончания чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, что включало урегулирование статуса мигрантов, работающих в сельском хозяйстве и в качестве домашней прислуги, либо ослабление ограничений на трудоустройство в сфере здравоохранения. Пункты пересечения границ, которые и в обычное время представляют повышенный риск для мигрантов, в период пандемии стали для многих мигрантов «горячими точками», в которых они были особенно беззащитны. В сообщениях, поступающих от организаций гражданского общества, говорится о продолжающейся в период пандемии практике незаконного отказа в пересечении границы и инцидентах с применением насилия. Сразу же после закрытия границ во многих странах был ограничен доступ к процедурам получения убежища. Тем не менее, после начального периода приостановки или прекращения работы этих процедур многие страны нашли способ возобновить рассмотрение запросов лиц, ищущих убежища. Пандемия также привлекла внимание к проблемам с обеспечением физического дистанцирования и необходимых мер гигиены в центрах содержания мигрантов, которые часто бывают переполнены. В ряде государств во всех центрах приема мигрантов был введен карантин с запретом на передвижение содержащихся в них лиц; в других странах были введены меры по снижению риска заражения в этих учреждениях. В отдельных государствах было принято решение выпустить мигрантов из центров содержания.

ЖЕРТВЫ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Пандемия привела к росту уязвимости лиц, принадлежащим к группам риска с точки зрения торговли людьми, и ограничила возможность государств принимать меры по предотвращению и пресечению преступлений, связанных с торговлей людьми. Эти меры включают выявление жертв и обеспечение им доступа к поддержке, защите и возмещению ущерба. Жертвы торговли людьми столкнулись с повышенным риском контроля, насилия и изоляции со стороны эксплуататоров и были лишены возможности обратиться за помощью и поддержкой, а их доступ к получению помощи значительно сократился. Лица, пережившие в прошлом торговлю людьми, также испытывали сильнейший психологический стресс в результате введения карантина и самоизоляции; некоторые из них сообщили об усилении домашнего насилия и экономической нестабильности

и росте опасений относительно того, что торговцы людьми будут выпущены из тюрем из-за пандемии COVID-19. Правоохранительные органы в регионе ОБСЕ сообщали об активизации груминга и сексуальной эксплуатации детей при помощи Интернета, а также об экспоненциальном росте распространения детской онлайн-порнографии; этот факт показывает, что чрезвычайные меры способствовали росту уязвимости детей к торговле людьми. БДИПЧ и структура «ООН-женщины» провели опрос среди неправительственных организаций, занимающихся борьбой с торговлей людьми, и среди жертв торговли людьми, и этот опрос выявил факторы уязвимости групп риска, а также нынешних и бывших жертв торговли людьми. Помимо этого, были выявлены трудности, с которыми столкнулись национальные механизмы перенаправления жертв, старавшиеся продолжать эффективную работу во время пандемии.

ЧАСТЬ I.

Обязательства государств во время чрезвычайной ситуации

На необходимость защитить здоровье и благосостояние населения государства реагировали различными способами. Какими бы ни были эти меры реагирования – объявление чрезвычайного положения, введение в той или иной форме режима чрезвычайной ситуации или принятие ограничительных мер, – они влекли за собой обязанность защищать основные свободы и права человека. В разделах данной части отчета представлен обзор мер, которые были приняты государствами в рамках реагирования на пандемию, а также обзор выполнения ими своих обязательств, связанных с тем, что эти меры должны быть необходимыми, соразмерными, ограниченными во времени и четко изложенными в законодательстве. Помимо этого, далее в отчете рассматривается выполнение государствами своих обязательств по обеспечению надлежащего надзора за режимом чрезвычайного положения и связанными с ним мерами, а также соблюдение права на доступ к информации в течение всего этого процесса. В этой части документа также анализируются риски, в том числе возникающие для права на неприкосновенность частной жизни и других основных свобод в связи со сбором данных, статистическим анализом, наблюдением и использованием новых технологий.

В данной части отчета БДИПЧ поставило перед собой задачу подробно проанализировать

международные стандарты и обязательства ОБСЕ, касающиеся чрезвычайных ситуаций. В рамках этого анализа рассматриваются обязанности государств при отступлении от основных свобод и прав человека или ином их ограничении и последствия таких ограничений для тех прав, отступления от которых не допускаются, и абсолютных прав. Также рассматривается вопрос о том, что сделали или могли бы сделать государства во время действия чрезвычайных мер для соблюдения принципа недискриминации. Представленные примеры из разных государств региона ОБСЕ используются в качестве иллюстраций к анализу тенденций, отмеченных в различных областях, а также отражают вопросы, вызывающие беспокойство, и подчеркивают те меры, которые можно признать хорошей практикой. В соответствии с обязательствами ОБСЕ, касающимися учета гендерных аспектов во всех стратегиях, мерах и программах, при анализе также учитываются потенциальные различия в последствиях тех или иных мер для женщин и мужчин.

Наконец, каждый раздел данной части отчета завершают рекомендации, которые могут помочь государствам-участникам в их усилиях по выполнению своих обязательств и соблюдению прав человека в рамках реагирования на пандемию COVID-19 и другие чрезвычайные ситуации.

I.1 ВВЕДЕНИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ И ДРУГИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ

I.1.A ОБЗОР МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ОБСЕ, КАСАЮЩИХСЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

В связи с пандемией значительное число государств-участников ОБСЕ ввели чрезвычайное положение и/или другие меры, беспрецедентным образом затрагивающие права человека и основные свободы. В рамках реагирования на пандемию более трети государств-участников официально объявили «чрезвычайное положение», как это предусмотрено международным правом; другие государства ввели режимы чрезвычайной ситуации различной степени интенсивности либо приняли иные законодательные или политические меры ограничительного характера без официального объявления чрезвычайного положения⁷. Некоторые государства сочли, что сфера действия ограничительных мер, принятых в ответ на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения, настолько широка, что эти

меры представляют собой не ограничения (допустимые) международных стандартов в области прав человека, а исключения из этих стандартов, и, вследствие этого, прибегли к отступлениям от некоторых из принятых ими международных обязательств в области прав человека.

Более трети государств-участников официально объявили чрезвычайное положение, предусмотренное международным правом. Другие государства ввели другие режимы чрезвычайной ситуации различной степени интенсивности или иные законодательные и политические меры ограничительного характера.

Обязанность государств принимать все необходимые меры для борьбы с заболеванием и смягчения его последствий при помощи эффективных систем общественного здравоохранения, минимизации вреда, реагирования и профилактики вытекает из их обязанности гарантировать населению такие права человека, как право на жизнь и право на охрану здоровья. В то же время, меры реагирования государств на пандемию сказались на других правах человека и основных свободах, включая право на свободу передвижения, право на мирные собрания, право на образование, право на справедливое судебное разбирательство, право на участие в государственных делах, право на уважение частной и семейной жизни, а также право на свободу выражения мнения и доступ к информации. Пандемия показала, как трудно провести четкую границу между тем, что является необходимым и соразмерным, и тем, что таковым не является. В частности, значительная неопределенность в вопросе о том, насколько серьезную угрозу в действительности представляет вирус, сделала принятие решений о сроках и масштабах реагирования непростой задачей. Помимо этого, последствия принятых

7 Для целей настоящего отчета термин «чрезвычайное положение в государстве» (state of public emergency), упомянутый в Московском документе ОБСЕ 1991 г. и Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 г., используется наряду с термином «чрезвычайное положение» (state of emergency), который является более распространенным на международном уровне. Поскольку точная терминология, используемая в соответствующих национальных правовых базах, сильно различается, а единые стандартные критерии «чрезвычайного положения» или процедур его объявления отсутствуют, также используется термин «режим, эквивалентный чрезвычайному положению» (или просто «эквивалентный режим»), под которым понимаются особые экстренные и временные правовые режимы общего характера, которые обычно предусматривают быструю передачу дополнительных полномочий органам исполнительной власти (что должно сопровождаться процедурными и существенными гарантиями защиты), а также общее приостановление действия или ограничение определенных прав человека и основных свобод.

мер реагирования оказались различными для разных групп населения, и это усугубило уязвимое положение определенных групп и увеличило неравенство. Меры, принятые государствами, также повлияли на работу основных государственных институтов, что часто означало изменение баланса сил в пользу исполнительной власти.

Введение чрезвычайного положения или принятие других мер в рамках реагирования на пандемию должно опираться на права человека и демократические принципы, а также на принцип верховенства права, и ни при каких обстоятельствах не должно использоваться как предлог для необоснованных или несоразмерных ограничений в отношении международных стандартов в области прав человека и обязательств ОБСЕ. Следует отметить, что международные стандарты в области прав человека остаются действующими даже во время международных и других вооруженных конфликтов⁸, не говоря уже о прочих видах чрезвычайных ситуаций. Отступления от этих стандартов или их ограничения возможны только в рамках соблюдения соответствующих положений международных договоров о правах человека, а также обязательств ОБСЕ. При этом любое ограничение прав человека и основных свобод в результате принимаемых мер всегда должно быть временным и соразмерным заявленной цели, применяться только в той степени, в какой это необходимо, и только в период действия чрезвычайного положения в государстве.

1. ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Международные стандарты в области прав человека предусматривают, при соблюдении определенных строгих условий, возможность

8 См. прецедентную практику Международного суда в отношении взаимосвязи между международным гуманитарным правом и международным правом прав человека, например: *The Advisory Opinion of the International Court of Justice on The Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory* [Консультативное заключение Международного суда по вопросу о правовых последствиях возведения стены на оккупированной палестинской территории] of 9 July 2004, para. 106; см. также: ECtHR, *Hassan v. United Kingdom* [Постановление ЕСПЧ по делу «Хассан против Соединенного Королевства»], Application no. 29750/09, judgment of 16 September 2014, para. 77.

отступления от международных обязательств в области прав человека в условиях чрезвычайной ситуации в государстве, «угрожающей жизни нации»⁹. Обязательства ОБСЕ допускают отступления во время «чрезвычайного положения», которое может быть «оправдано лишь в исключительных и самых серьезных ситуациях»¹⁰. Положения об отступлении имеются в двух ключевых международных договорах о правах человека, применимых в большинстве государств-участников ОБСЕ, – Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП, статья 4) и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ, статья 15). Другие важнейшие международные конвенции по правам человека, в том числе Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), Конвенция ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), Конвенция ООН о правах ребенка (КПР), Конвенция ООН о правах инвалидов (КПИ) и Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП) не содержат специальных положений об отступлении от прав и продолжают действовать в чрезвычайных ситуациях¹¹.

Возможные последствия для прав человека и основных свобод, связанные с отступлением

9 МПГПП, ст. 4, п. 1; ЕКПЧ, ст. 15, п. 1.

10 См. Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г., п. 25; Московский документ ОБСЕ 1991 г., п. 28.1.

11 Государства остаются обязанными уважать (воздерживаться от вмешательства в пользование правами), защищать (не допускать вмешательства иных лиц в пользование правами) и соблюдать (принимать надлежащие меры для полной реализации прав) экономические, социальные и культурные права и ликвидировать любую дискриминацию вне зависимости от имеющихся у них ресурсов. Предусмотренные международными договорами о правах человека обязательства, связанные с экономическими, социальными и культурными правами, связаны с принципом «постепенной реализации», касающимся доступности ресурсов, соответственно, преобладающих обстоятельств. Тем не менее, обязательства государств, касающиеся основного содержания права на питание, охрану здоровья, жилье, социальную защиту, воду и санитарии, образование и достаточный жизненный уровень, а также ликвидации любой дискриминации вне зависимости от имеющихся у них ресурсов, продолжают действовать и в чрезвычайных ситуациях.

от обязательств во время чрезвычайной ситуации, явным образом отличаются от влияния на права и свободы тех ограничений, которые допускаются в обычном порядке в соответствии с МПГПП и ЕКПЧ. Положения об отступлении предоставляют государствам в исключительных обстоятельствах, при соблюдении принципов соразмерности и законности, возможность временного отхода от определенных международных обязательств в области прав человека, выходящего за рамки допустимых в обычных случаях стандартов. В частности, обязательствами в области человеческого измерения в соответствии с МПГПП и ЕКПЧ, а также соответствующими обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, установлен строгий критерий в отношении того, какие меры, принимаемые государствами в отступление от своих обязательств, являются строго необходимыми с учетом «остроты положения». В соответствии с этим критерием, отступлений, приостанавливающих действие прав, следует избегать, когда с ситуацией можно в достаточной мере справиться при помощи введения необходимых и соразмерных ограничений, допускаемых в обычных условиях международными договорами в целях обеспечения общественной безопасности, защиты здоровья населения и поддержания общественного порядка¹². В отношении таких случаев государства-участники приняли на себя конкретное обязательство «стремиться воздерживаться от любых отступлений» даже тогда, когда такие отступления допускаются международными конвенциями¹³.

Несмотря на некоторые различия в толковании и применении соответствующих положений Комитетом по правам человека ООН (КПЧ ООН) и Европейским судом по правам человека (ЕСПЧ), оговорки об отступлении от обязательств, как правило, предусматривают, что отступления государств от своих обязательств будут правомерными только в случае соблюдения следующих условий (также рассмотренных в Копенгагенском документе 1990 г. И Московском документе 1991 г.)¹⁴:

- существование чрезвычайной ситуации, которая представляет фундаментальную и реальную текущую (или неминуемую) угрозу для страны¹⁵;
- временный характер чрезвычайного положения и отступления от обязательств;
- выполнение государством определенных процессуальных требований в отношении объявления и публичного заявления об отступлении от обязательств в соответствии с положениями законодательства, а также информирование БДИПЧ и официальное уведомление об этом ООН и Совета Европы;
- ясность и доступность для понимания общественности тех мер, которые являются отступлением от обязательств;
- наличие гарантий защиты прав и надзорных механизмов, в частности, постоянный анализ необходимости сохранения чрезвычайного положения и тех или иных мер, принимаемых в его рамках¹⁶;

15 В п. 1 ст. 4 МПГПП и п. 1 ст. 15 ЕКПЧ говорится о чрезвычайной ситуации, «угрожающей жизни нации». Хотя ЕСПЧ истолковал это выражение как «положение кризиса или неминуемой исключительной опасности, которое затрагивает население в целом и представляет угрозу для организованной жизни сообщества, формирующего государство» (см., например, дело «**Лоулесс против Ирландии**» (№ 3), жалоба № 332/57, постановление от 1 июля 1961 г., п. 28 (англ.)), оно остается довольно нечетким, и ЕСПЧ оставляет соответствующим государствам широкую возможность для усмотрения (см., например, дело «**Аксо́й против Турции**», жалоба № 21987/93, постановление от 18 декабря 1996 г., п. 68 (англ.)). КПЧ ООН тоже не дает четкого определения и отмечает, что «[н]е все беспорядки или бедствия можно квалифицировать как [...] чрезвычайное положение, при котором жизнь нации находится под угрозой», подчеркивая необходимость тщательного рассмотрения оснований и причин для отступлений в ситуациях, не связанных с вооруженным конфликтом (см. КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 29 – Статья 4 МПГПП**, п. 3).

16 Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), **Resolution 2209 (2018) State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Art. 15 of the European Convention on Human Rights** [Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Резолюция № 2209 (2018) «Чрезвычайное положение: вопросы соразмерности в связи с отступлениями от обязательств на основании статьи 15 Европейской конвенции о правах человека»], para. 19.4.

12 Комитет по правам человека ООН (КПЧ), **Заявление об отступлениях от положений Пакта в связи с пандемией COVID-19**, UN Doc. CCPR/C/128/2, 24 апреля 2020 г., п. 2.

13 Московский документ ОБСЕ 1991 г., п. 28.7.

14 См. Копенгагенский документ 1990 г., п. 25; Московский документ 1991 г., п. 28.

- строгая необходимость и соразмерность мер, являющихся отступлением от обязательств, с точки зрения цели урегулирования возникшей ситуации (в отношении их продолжительности, географического охвата и сферы действия) при одновременном исключении из сферы их применения определенных прав, не допускающих отступлений;
- недопущение несовместимости этих мер с другими обязательствами, возникающими согласно международному праву, в частности, международному гуманитарному праву и международному беженскому праву;
- недискриминационный (де-юре и де-факто) характер мер, являющихся отступлением от обязательств.

Обязательства ОБСЕ предусматривают невозможность отступления от следующих прав, «от

которых не может быть отступлений» согласно положениям соответствующих международных документов¹⁷:

Помимо этого, не допускающими отступлений были признаны – главным образом, Советом ООН по правам человека – и некоторые другие права, в том числе право на эффективное средство правовой защиты (как непереносимое условие для осуществления других прав человека, не допускающих отступлений)¹⁸, а также фундаментальные принципы справедливого судебного разбирательства¹⁹, основополагающие гаран-

17 Копенгагенский документ 1990 г., п. 25; Московский документ 1991 г., п. 28.6.

18 См. КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 29 – Статья 4 МПГПП**, пп. 14-15.

19 КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 16; Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 6. Это включает право на рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом (КПЧ ООН,

ПРАВА, ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ КОТОРЫХ НЕ ДОПУСКАЮТСЯ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 4 МПГПП И ПРОТОКОЛАМИ К ПАКТУ (ЕСЛИ ОНИ РАТИФИЦИРОВАНЫ)

Запрет дискриминации исключительно на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения (ст. 4, п. 1)

Право на жизнь (ст. 6)
Запрет смертной казни (Второй факультативный протокол, ст. 1, п. 1)

Запрет пыток или жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ст. 7)

Запрет рабства и подневольного состояния (ст. 8)

Запрет лишения свободы исключительно на основании неспособности выполнить договорное обязательство (ст. 11)

Принцип законности в области уголовного права (ст. 15)

Право каждого человека на признание его правосубъектности (ст. 16)

Свобода мысли, совести и религии (ст. 18)

ПРАВА, ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ КОТОРЫХ НЕ ДОПУСКАЮТСЯ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 15 ЕКПЧ И ПРОТОКОЛАМИ К КОНВЕНЦИИ (ЕСЛИ ОНИ РАТИФИЦИРОВАНЫ)

Право на жизнь, за исключением случаев гибели людей в результате правомерных военных действий (ст. 2)

Отмена смертной казни в мирное время и ограничение смертной казни в военное время (Протокол № 6)

Полная отмена смертной казни (Протокол № 13)

Запрет пыток или бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ст. 3)

Запрет рабства и подневольного состояния (ст. 4, п. 1)

Наказание исключительно на основании закона (ст. 7)

Право не быть судимым или наказанным дважды (Протокол № 7, ст. 4)

тии недопущения произвольного содержания под стражей²⁰ и принцип невысылки беженцев, который является абсолютным и не допускает никаких отступлений²¹.

В обязательствах, принятых в рамках ОБСЕ, содержатся более подробные руководящие принципы, касающиеся объявления чрезвычайного положения. Московский документ 1991 г. включает несколько требований и условий, которые должны быть выполнены для объявления чрезвычайного положения: такое положение может быть объявлено «лишь законным конституционным органом», наделенным соответствующими полномочиями, а в тех случаях, когда такое решение принимается органами исполнительной власти, «оно должно подлежать утверждению или контролю со стороны законодательного органа в кратчайшие сроки»²². Решение о введении чрезвычайного положения должно быть объявлено «официально, публично и в соответствии

с положениями, закрепленными в законе»²³. КПЧ ООН также требует, чтобы государства «действовали[ли] в рамках их конституциональных и иных законодательных положений, регулирующих порядок объявления такого положения и осуществление чрезвычайных полномочий», отмечая при этом, что требование об официальном объявлении чрезвычайного положения «имеет важнейшее значение для поддержания принципов законности и господства права в период, когда это более всего необходимо»²⁴. Иными словами, официальное предварительное объявление чрезвычайного положения в соответствии с положениями конституции государства (или, в соответствующих случаях, законодательного акта более низкого уровня) обычно рассматривается как важнейшее условие для отступления от стандартов, хотя ЕСПЧ напрямую не формулирует такое требование как обязательное предварительное условие для отступления²⁵. Наконец, в Московском документе прямо указывается, что «[н]е допускается введение или продление чрезвычайного положения де-факто в нарушение положений, закрепленных в законе»²⁶.

Помимо этого, даже во время чрезвычайной ситуации следует обеспечивать общее соблюдение принципов верховенства права²⁷. Как подчеркивается в Московском документе 1991 года, чрезвычайное положение «не может использоваться для свержения демократического конституционного строя и быть направленным на уничтожение международно признанных прав человека и основных свобод»²⁸. ЕСПЧ также отмечает, что даже в условиях чрезвычайного положения «при

Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 19); презумпцию невиновности (Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 6); право на доступ к адвокату; право каждого, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, на быстрое разбирательство его дела в (независимом и беспристрастном) суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно / право оспаривать законность задержания – habeas corpus (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 16; **Замечание общего порядка № 35 – Статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)**, п. 67).

20 КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 35 – Статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)**, пп. 66-67, где упоминается право обратиться в суд, с тем чтобы суд мог принять безотлагательное решение относительно законности содержания под стражей.

21 См. Генеральная Ассамблея ООН, **Резолюция A/RES/51/75**, 12 февраля 1997 г., п. 3. См. также: UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol** [Консультативное заключение УВКБ ООН по вопросу об экстерриториальном применении обязательств по недопущению высылки (невыдаче) согласно Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года], 26 January 2007, paras. 12 and 20; постановление ЕСПЧ по делу «**Чahal против Соединенного Королевства**» [Большая Палата], жалоба № 22414/93, постановление от 15 ноября 1996 г., п. 80 (англ.); а также дело «**Саади против Италии**» [Большая Палата], жалоба № 37201/06, 28 февраля 2008 г., п. 137 (англ.).

22 Московский документ 1991 г., п. 28.3.

23 Московский документ 1991 г., п. 28.3.

24 См. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 2.

25 ЕСПЧ в своей практике в этом отношении проявляет достаточную гибкость, ссылаясь на широкую возможность усмотрения для государств; Судом принимал различные виды заявлений от правительств, которые были официальными по своему характеру и в которых правительства публично заявляли о своем намерении прибегнуть к отступлениям, – при этом Суд не проводил дополнительной проверки на предмет соблюдения конституционных положений (см., например, постановление ЕСПЧ по делу «**Бранниган и Макбрайд против Соединенного Королевства**», жалобы №№ 14553/89 и 14554/89, постановление от 25 мая 1993 г., п. 73 (англ.)).

26 Московский документ 1991 г., п. 28.4.

27 См., например, КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 2.

28 Московский документ 1991 г., п. 28.1.

принятии любых мер необходимо стремиться оградить демократический порядок от того, что ему угрожает, и должны прилагаться все усилия для защиты таких ценностей демократического общества, как плюрализм, терпимость и широкий взгляд на мир»²⁹. Это означает, что основополагающие гарантии верховенства права, прежде всего конституционность и законность, а также эффективный парламентский надзор, независимый судебный контроль и эффективные национальные средства правовой защиты должны быть сохранены и во время чрезвычайного положения³⁰. Помимо этого, необходимо по-прежнему соблюдать и защищать надлежащие демократические процедуры, в том числе разделение властей, а также политический плюрализм и независимость гражданского общества и СМИ.

ОГРАНИЧЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Когда государства не прибегают к отступлениям от обязательств, любые ограничения вышеупомянутых прав должны соответствовать требованиям, предусмотренным международным правом прав человека, а именно: (i) они должны «налагаться в соответствии с законом» и, соответственно, быть ясными, доступными и предсказуемыми³¹; (ii) они должны преследовать «законную цель», предусмотренную международным правом прав человека для данного конкретного права; (iii) они должны быть «необходимыми в демократическом обществе» и в этом качестве отвечать безотлагательной общественной потребности, являясь при этом соразмерными заявленной цели; (iv) они должны быть недискриминационными. Эти требования применимы и к отступлениям от обязательств.

29 См., например, постановления ЕСПЧ по делам «Хасан Алтан против Турции» (жалоба № 13237/17, постановление от 20 марта 2018 г.), п. 210; «Шахин Алпай против Турции», жалоба № 16538/17, постановление от 20 марта 2018 г., п. 180 (англ.).

30 См., например: РАСЕ, **Resolution 2209 (2018) State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Art. 15 of the European Convention on Human Rights**, para. 3 (указ. соч., сноска 10).

31 Законы должны быть сформулированы достаточно ясно, с тем чтобы каждое лицо могло предвидеть последствия своих действий и регулировать свое поведение соответствующим образом.

Некоторые права, отступления от которых не допускаются, могут подлежать ограничениям³². При этом существуют и абсолютные права, то есть такие, осуществление которых не может быть приостановлено или ограничено ни при каких обстоятельствах, даже в контексте чрезвычайной ситуации. К абсолютным правам относится право не подвергаться пыткам и иному жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению или наказанию³³; право на свободу от рабства и подневольного состояния, право не подвергаться лишению свободы за неспособность выполнить договорное обязательство; запрет геноцида, военных преступлений и преступлений против человечности; запрет на придание обратной силы уголовным законам; право на признание правосубъектности; запрет на произвольное лишение свободы и связанное с ним право каждого лица, лишённого свободы, обратиться в суд для оспаривания законности содержания под стражей³⁴, а также принцип невысылки³⁵. Во время чрезвычайных ситуаций

32 Например, право на свободу религии или убеждений, предусмотренное ст. 18 МПГПП, не допускает отступлений в силу п. 2 ст. 4 МПГПП, однако оно может ограничиваться в соответствии с п. 3 ст. 18 МПГПП.

33 В п. 2 ст. 2 Конвенции ООН против пыток прямо говорится, что «[н]икакие исключительные обстоятельства, какими бы они ни были, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток». См. также Копенгагенский документ ОБСЕ, п. 16.3.

34 См.: Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения** (8 мая 2020 г.), п. 5; **Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям Совету по правам человека ООН, A/HRC/22/44**, 24 декабря 2012 г., пп. 42-51; **Замечание общего порядка № 35** – статья 9 МПГПП (Свобода и личная неприкосновенность), п. 67.

35 См. ст. 4 принятой в 1984 г. Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП), содержащую абсолютный запрет принудительного возвращения лиц, которым может угрожать применение пыток. См. также: КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 20 – статья 7 МПГПП**, 10 марта 1992 г., п. 9; см. также практику ЕСПЧ, в соответствии с которой этот абсолютный принцип недопустимости принудительного возвращения выводится из текста ст. 3 ЕКПЧ – например, постановление ЕСПЧ по делу «Серинг против Соединенного Королевства», жалоба № 14038/88, постановление от 7 июля 1989 г., п. 88 (англ.); «Чahal против

также сохраняют свое действие обязательства государств, связанные с основными обязательствами в отношении права на охрану здоровья, – равно как и права на питание, жилье, социальную защиту, воду и санитарию, образование, достаточный жизненный уровень и право на свободу от дискриминации³⁶. Наконец, при любых обстоятельствах должно соблюдаться международное гуманитарное право³⁷.

I.1.5 ОБЗОР МЕР, ПРИНЯТЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ

Пандемия стала уникальным явлением по своему масштабу и последствиям и, хотя ее распространение и воздействие в разных странах различается, привела к тому, что ООН, Совет Европы и БДИПЧ ОБСЕ за очень короткое время получили беспрецедентно большое число уведомлений о введении чрезвычайного положения и отступлении от международных стандартов в области прав человека. Вместе с тем, объявление государством чрезвычайного положения и принятие

им решения отступить от международного договора о правах человека необязательно говорит о введении более суровых чрезвычайных мер по сравнению с государствами, не объявившими чрезвычайное положение и не принявшими решение прибегнуть к отступлениям.

Сам факт объявления в той или иной стране чрезвычайного положения и принятия решения отступить от международного договора о правах человека необязательно говорит о суровости действующих чрезвычайных мер.

Московский документ ОБСЕ 1991 г. требует, чтобы государства-участники информировали соответствующий институт ОБСЕ, то есть БДИПЧ³⁸, о введении чрезвычайного положения, а также о любом отступлении от международных обязательств конкретного государства в области прав человека³⁹. Это касается как мер национального уровня, действующих на всей территории страны, так и частичных мер – например, объявленных субнациональными органами власти, – если эти меры могут повлиять на способность государства выполнять свои обязательства в области прав человека. После своей первой вербальной ноты, датированной 20 марта 2020 г., БДИПЧ направило государствам-участникам еще четыре вербальные ноты (9 и 30 апреля, 22 мая и 16 июня) с информацией о соответствующих мерах, принятых другими государствами, и просьбой уведомлять Бюро о введении чрезвычайных мер в соответствии с требованием Московского документа ОБСЕ 1991 г. На 15 июня 2020 г. 28 государств-участников ОБСЕ проинформировали БДИПЧ о введенных ими чрезвычайных мерах. Четырнадцать государств сообщили о введении общенационального чрезвычайного положения или эквивалентного режима, но лишь некоторые государства предоставили информацию об отступлениях от обязательств⁴⁰. При этом следует отметить, что

Соединенного Королевства» [Большая Палата], жалоба № 22414/93, постановление от 15 ноября 1996 г., пп. 80-81 (англ.).

36 См. УВКПЧ ООН, **Чрезвычайные меры и COVID-19: руководство** (27 апреля 2020 г.). См. также: КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 3 – Природа обязательств государств-участников** (1990), п. 10; **Замечание общего порядка № 14** (2000), п. 43. Данные минимальные базовые обязательства включают доступ к минимальному основному набору продуктов питания, который должен быть достаточным, соответствовать требованиям питательности и безопасности для обеспечения свободы от голода (КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 12 – Право на достаточное питание** (1999), пп. 6 и 8); основополагающее базовое медицинское обслуживание, включая обеспечение основными медикаментами (КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 14** (2000), п. 43); обеспечение элементарного крова и жилья и санитарно-гигиенических условий (КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 3** (1990), п. 10, и **Замечание общего порядка № 15** (2003), п. 37) и право не подвергаться произвольному выселению из жилища (КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 7** (1997), п. 8); обеспечение доступа к минимально необходимому количеству воды, которая является достаточной и безопасной для целей личного и бытового использования для предупреждения заболеваний (КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 15** (2003), п. 37).

37 См. четыре **Женевские конвенции** 1949 г., ст. 1 Общих положений которых гласит: «Высокие Договаривающиеся Стороны обязуются при любых обстоятельствах соблюдать и заставлять соблюдать настоящую Конвенцию».

38 В соответствии с Хельсинкским документом ОБСЕ 1992 г., п. 5(b).

39 Московский документ 1991 г., п. 28.10.

40 Андорра, **Армения, Болгария, Босния и Герцеговина** (чрезвычайное положение объявлено только в Республике Сербской), **Грузия, Дания, Испания, Канада** (чрезвычайное положение или иной режим

не все государства, объявившие чрезвычайное положение, прибегли к отступлениям от международных стандартов в области прав человека.

В некоторых странах конституция не предусматривает механизм для официального объявления «чрезвычайного положения» или эквивалентного режима⁴¹ либо позволяет введение таких режимов для конкретных видов чрезвычайных ситуаций, не включающих эпидемии и чрезвычайные ситуации в области здравоохранения⁴². Эти страны, как правило, использовали существующее первичное законодательство, регулирующее меры реагирования государств на распространение инфекционных заболеваний или эпидемии либо другие механизмы предоставления органам исполнительной власти особых полномочий для реагирования на исключительные обстоятельства.

1. ВВЕДЕНИЕ ОГРАНИЧИТЕЛЬНЫХ МЕР ИЛИ СПЕЦИАЛЬНОГО РЕЖИМА, НЕ РАВНОЗНАЧНОГО ЧРЕЗВЫЧАЙНОМУ ПОЛОЖЕНИЮ

В некоторых государствах ограничительные меры были введены без объявления чрезвычайного

чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения объявлен в некоторых провинциях, территориях и городах), Кипр, **Латвия** (объявлена «чрезвычайная ситуация»), Литва, Лихтенштейн, **Люксембург** («кризисное положение»), Мальта, **Молдова**, Нидерланды, Польша, **Португалия**, **Румыния**, **Сан-Марино**, **Северная Македония**, **Сербия**, Словения, **Финляндия**, **Чешская Республика**, Швейцария, Швеция, **Эстония** («чрезвычайная ситуация»); полужирным шрифтом выделены страны, где было объявлено общенациональное чрезвычайное положение или эквивалентный режим.

- 41 Например, Бельгия, Дания, Исландия и Сан-Марино. Во Франции возможность введения «чрезвычайного положения» не предусмотрена конституцией 1958 г., однако предусмотрена законом № 55-385 от 3 апреля 1955 г. С последующими изменениями.
- 42 Например, в **Греции** (ст. 48), **Ирландии** (ст. 28.3.3^а), на **Кипре** (ст. 183(1)), в **Латвии** (ст. 62), **Литве** (ст. 144), во **Франции** (ст. 16 и 36), в **Швеции** (глава 15) конституция предусматривает возможность введения чрезвычайного положения только в случае войны, неминуемой угрозы войны и тому подобных угроз государству, его институтам или территориальной целостности, либо обычно интерпретируется таким образом (на **Мальте**). В **Италии** парламент наделен полномочиями объявлять военное положение (ст. 78), при этом передача дополнительных полномочий правительству возможна в случае необходимости и экстренной ситуации в соответствии со ст. 77 Конституции.

положения или эквивалентного режима – как правило, путем применения существующего, вновь принятого или измененного первичного законодательства, касающегося реагирования на инфекционные заболевания, эпидемии или бедствия⁴³. Такое законодательство обычно предоставляет исполнительной власти возможность действовать или осуществлять законодательные полномочия в ускоренном порядке и позволяет вводить определенные ограничения в отношении конкретных прав человека и основных свобод. Некоторые из этих стран приняли не так много юридически обязывающих ограничительных мер – в основном речь шла о рекомендациях для населения⁴⁴. Ряд государств опирались на определенные конституционные положения,

-
- 43 К ним относятся, например, **Азербайджан**, **Дания**, **Исландия**, **Кипр**, **Лихтенштейн**, **Монголия**, **Турция**, **Хорватия** и **Швеция**, которые в основном использовали существующее законодательство по вопросам обеспечения санитарии, охраны здоровья и/или чрезвычайных ситуаций, предоставляющее возможность вводить ограничительные меры. В **Монако** министерствами были приняты различные постановления в соответствии с Законом 2016 г. О национальной безопасности. Некоторые государства объявляли те или иные особые режимы, касающиеся общественного здравоохранения и не равнозначные чрезвычайному положению, на основе существующего или вновь принятого первичного законодательства, а не конституции: так поступили **Андорра** («чрезвычайная ситуация в области здравоохранения»), **Литва** («карантин»), **Мальта** («чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения»), **Нидерланды** («заболевание категории «А» в соответствии с Законом об общественном здравоохранении 2008 г.»), **Польша** («состояние эпидемической угрозы»), **Словения** («эпидемия»), **Украина** («чрезвычайная ситуация»), **Франция** («чрезвычайное положение в области здравоохранения»), **Черногория** («эпидемия коронавируса, представляющая общенациональную угрозу»), **Швейцария** («чрезвычайная ситуация» в соответствии с Законом об эпидемиях). В некоторых странах были приняты те или иные временные законодательные акты в рамках реагирования на пандемию COVID-19 (например, в **Ирландии**, **Норвегии** и **Соединенном Королевстве**). В **Косово** правительство с 12 марта приняло меры сдерживания и первоначально ввело ограничения на поездки и общенациональный комендантский час, однако 31 марта Конституционный суд отменил эти меры своим решением, вступившим в силу 13 апреля, однако впоследствии были введены дополнительные ограничения на передвижение. [Оговорка (ОБСЕ): Любое упоминание Косово, относящееся к его территории, институтам или населению, следует понимать в строгом соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН].
- 44 Например, **Швеция** и **Исландия**.

допускающие в исключительных случаях временное делегирование законодательных полномочий органам исполнительной власти при наличии определенных гарантий защиты – например, такой, как требование о ратификации парламентом в течение установленного (достаточно короткого) срока⁴⁵. Некоторые страны, которые первоначально не использовали юридически обязывающие ограничительные меры, на более позднем этапе ввели специальные обязательные ограничения, законы или декреты с ограниченной сферой действия⁴⁶. Десять государств-участников ОБСЕ проинформировали БДИПЧ о введении подобных ограничительных мер или других особых режимов, не равнозначных «чрезвычайному положению», в рамках своего реагирования на пандемию (также см. ниже о федеративных государствах)⁴⁷.

45 К ним относятся, например, **Франция** (закон № 2020-290 от 23 марта 2020 г. О противодействии пандемии COVID-19, которым в Кодекс об общественном здравоохранении был включен особый режим «чрезвычайного положения в области здравоохранения», а правительству были предоставлены полномочия по изданию постановлений, имеющих силу закона (по определенным вопросам из утвержденного списка) и подлежащих ратификации парламентом в течение трех месяцев) и **Греция** («акты законодательного содержания» принимались президентом по представлению кабинета министров, как это предусмотрено конституцией, и подлежали ратификации парламентом в течение сорока дней).

46 Например, проведение тестирования при подозрении на заболевание и помещение в изоляцию лиц с подтвержденным диагнозом, а также тех, с кем они контактировали, и обязательная 14-дневная самоизоляция для лиц, прибывающих из эпидемически неблагополучных стран (**Беларусь**); обязательное использование масок и социальное дистанцирование в общественных местах (**Таджикистан**); проверки и карантинные меры, временное прекращение движения пассажирского транспорта, физическое дистанцирование, закрытие кафе, ресторанов и развлекательных центров (**Туркменистан**); карантин, закрытие интернатов и школ, прекращение движения пассажирского транспорта и другие ограничения; введение президентом более строгих наказаний за распространение недостоверной информации о вирусе (**Узбекистан**).

47 **Андорра, Дания, Кипр, Литва, Лихтенштейн, Мальта, Нидерланды, Польша, Словения и Швеция**. 19 июня **Литва** уведомила БДИПЧ об окончании карантинного режима, который продлился три месяца, а 1 июля **Мальта** проинформировала БДИПЧ об окончании режима чрезвычайной ситуации в области здравоохранения.

2. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИЛИ ЭКВИВАЛЕНТНЫЕ РЕЖИМЫ БЕЗ ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Десять государств-участников объявили чрезвычайное положение или эквивалентный режим, предусмотренный конституцией или отдельным законом, не прибегая при этом к отступлениям от обязательств. Эти страны сочли, что введенные ими ограничительные меры являются (обычными) ограничениями международных стандартов в области прав человека⁴⁸. В некоторых из этих государств также были приняты специальные законы, более подробно регулирующие меры, принятые в условиях чрезвычайного положения, или предусматривающие дополнительные ограничения, которые могли отсутствовать в существующем законодательстве о чрезвычайных полномочиях⁴⁹. За исключением Италии, чрезвычайное положение в разных странах действовало от полутора до трех месяцев, а затем некоторые из этих стран перешли к менее строгому режиму чрезвычайной ситуации⁵⁰. Шесть государств-участников сообщили БДИПЧ об объявлении чрезвычайного положения или эквивалентного режима, а некоторые государства также проинформировали Бюро об отмене ограничений. Некоторые из этих

48 В том числе **Болгария, Венгрия, Испания, Италия, Казахстан, Люксембург, Португалия, Словакия, Финляндия, Чешская Республика** (подробнее см. В Приложении 1).

49 Например, в **Болгарии** (специальный «Закон о мерах и действиях во время чрезвычайного положения» от 23 марта 2020 г.); **Финляндии** (большая часть ограничительных мер была введена чрезвычайными постановлениями, принятыми на основании Закона о чрезвычайных полномочиях и впоследствии утвержденных парламентом, однако для закрытия ресторанов потребовалось принятие парламентом отдельного закона № 153/2020). Также следует отметить, что 23 марта 2020 г. в **Андорре** был принят новый Закон № 4/2020 о режимах повышенной готовности и чрезвычайного положения, однако в контексте пандемии COVID-19 он на данный момент не использовался.

50 Например, в **Болгарии** (2 месяца), **Венгрии** (более 3 месяцев), **Испании** (90 дней), **Казахстане** (чуть менее 2 месяцев), **Люксембурге** (3 месяца), **Португалии** (1,5 месяца), **Словакии** (90 дней), **Финляндии** (3 месяца), **Чешской Республике** (чуть более 2 месяцев). 14 мая **Болгария** перешла на режим «общенациональной эпидемической ситуации», продлившийся один месяц; с 3 мая в **Португалии** начался «режим бедствия»; **Венгрия** с 18 июня на неопределенный срок перешла на режим чрезвычайной ситуации в области здравоохранения.

государств подчеркнули, что они считают принятые ими ограничительные меры подпадающими под обычные положения об ограничениях (также см. ниже о федеративных государствах)⁵¹.

В некоторых федеративных государствах федеральные власти объявили чрезвычайное положение (например, в Соединенных Штатах), а в других этого не произошло (например, в Австрии, Бельгии, Боснии и Герцеговине, Германии, Канаде, Российской Федерации, Швейцарии). В ряде федеративных государств, не объявивших чрезвычайное положение, был задействован федеральный механизм кризисного управления. В большинстве случаев, когда соответствующее законодательство позволяло сделать это, федеративные единицы объявили чрезвычайное положение или другой чрезвычайный режим – например, режим стихийного бедствия или режим повышенной готовности. Босния и Герцеговина, Канада и Швейцария направили отдельные уведомления в БДИПЧ о чрезвычайных мерах, принятых в ответ на пандемию как на федеральном уровне, так и в федеративных образованиях, а также об отмене таких мер (Босния и Герцеговина). В ряде случаев даже в административно-территориальных единицах более низкого уровня, чем субъекты федераций (округа, регионы и города), вводились меры, равнозначные режиму чрезвычайной ситуации или даже непосредственно объявленные таковыми. Ввиду отсутствия подробной информации о таких случаях и с учетом большого разнообразия конкретных местных условий, подобные случаи не могут быть рассмотрены в настоящем отчете, однако следует отметить, что обязательства в области прав человека, касающиеся законности, необходимости и соразмерности принимаемых мер, а также недискриминации, в равной мере применимы и к таким мерам, принимаемым на местном уровне.

51 **Болгария, Испания, Люксембург, Португалия, Финляндия и Чешская Республика.** К 15 июня 2020 г. **Болгария, Португалия и Чешская Республика** проинформировали БДИПЧ об отмене чрезвычайного положения.

3. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИЛИ ЭКВИВАЛЕНТНЫЙ РЕЖИМ С ОТСТУПЛЕНИЕМ ОТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Одиннадцать государств-участников объявили чрезвычайное положение или эквивалентный режим и прибегли к отступлению от международных стандартов в области прав человека. Таким образом, они сочли, что принятые ими меры выходят за рамки (обычных) оговорок об ограничениях⁵². Из этих государств девять проинформировали БДИПЧ об объявлении чрезвычайного положения, как того требует пункт 28.10 Московского документа ОБСЕ (1991), но при этом только шесть государств предоставили информацию об отступлении от обязательств⁵³.

Большинство из этих стран отменили чрезвычайное положение или эквивалентный режим через 1,5-3 месяца, но только Албания, Латвия, Молдова, Румыния, Северная Македония и Эстония сообщили об этом в ООН и/или Совет Европы⁵⁴. Некоторые из этих государств перешли к менее строгому чрезвычайному режиму (например, «состояние готовности» в Румынии или «режим чрезвычайной ситуации и карантина» в отдельных районах Кыргызстана). В Грузии после отмены чрезвычайной ситуации было принято чрезвычайное законодательство, предусматривавшее сохранение определенных ограничений, и отступления от обязательств были продлены до 10 июля 2020 г. Только Румыния, Сербия и Эстония проинформировали БДИПЧ об отмене чрезвычайного

52 **Албания, Армения, Грузия, Кыргызстан, Латвия, Молдова, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия и Эстония** (подробнее см.

В Приложении 1). Власти **Кыргызстана** прибегли к отступлениям в тех городах и районах, где было объявлено чрезвычайное положение, то есть в городах Бишкек, Ош и Джалал-Абад, а также в Ноокатском и Карасуйском районах Ошской области и Сузакском районе Джалал-Абадской области с 25 марта по 15 апреля; затем оно было продлено до 10 мая в городах Бишкек, Ош и Джалал-Абад, а также в Ат-Башинском районе Нарынской области.

53 **Армения, Грузия, Латвия, Молдова, Румыния, Сан-Марино, Северная Македония, Сербия и Эстония.** При этом **Северная Македония, Сербия и Эстония** напрямую не сообщили БДИПЧ об отступлениях.

54 Например, **Албания** (3 месяца), **Грузия** (2 месяца), **Кыргызстан** (1,5 месяца), **Латвия** (около 3 месяцев), **Молдова** (60 дней), **Румыния** (60 дней), **Северная Македония** (3 месяца и 1 неделя), **Сербия** (7 недель), **Эстония** (чуть больше 2 месяцев).

положения. Власти Сан-Марино, где отсутствует механизм официального объявления «чрезвычайного положения», сообщили БДИПЧ о смягчении некоторых ограничительных мер при сохранении режима чрезвычайной ситуации в здравоохранения и других ограничений «до окончания чрезвычайной ситуации в области здравоохранения».

На 1 июля 2020 г. следующие государства-участники объявили чрезвычайное положение или эквивалентный режим и уведомили об отступлении от ЕКПЧ и/или МПГПП:

СТРАНЫ	ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ ЕКПЧ							ОТСТУПЛЕНИЯ ОТ МПГПП								
	Ст. 5 Свобода и неприкосновенность	Ст. 6 Справедливый суд	Ст. 8 Частная жизнь	Ст. 10 Выражение мнения	Ст. 11 Собрания Объединения	Ст. 1 Протокола № 1 Имущество (собственность)	Ст. 2 Протокола № 1 Образование	Ст. 2 Протокола № 4 Свобода передвижения	Прекращение отступлений	Ст. 9 Свобода и неприкосновенность	Ст. 12 Свобода передвижения	Ст. 14 Справедливый суд	Ст. 17 Частная жизнь	Ст. 21 Собрания	Ст. 22 Объединения	Прекращение отступлений
Албания			+		+	+	+	+		Нет отступлений от МПГПП						
Армения* (1)	?			?	?	?		?	+	+			+			
Эстония**	+	+	+		+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	
Грузия* (2)	+	+(2)	+		+	+	+	+	+	+	+(2)	+	+			
Кыргызстан (3)	Неприменимо									+(3)			+(3)			
Латвия*			+		+		+	+	+(4)	+		+	+		+(4)	
Молдова* (5)					+		+	+	+(5)	+			+		+(5)	
Сев. Македония**			+		+		+	+	+	Нет отступлений от МПГПП						
Румыния* (6)			?		?	?	?	?	+	+		+	+		+	
Сан-Марино* (7)					?			?		+			+	+		
Сербия**	Не указано									Нет отступлений от МПГПП						

* Государство проинформировало БДИПЧ о чрезвычайном положении (или эквивалентном режиме) и отступлениях.

** Государство проинформировало БДИПЧ о чрезвычайном положении (или эквивалентном режиме), но напрямую не сообщило об отступлениях от ЕКПЧ и/или МПГПП.

Вопросительный знак (?): вывод об отступлениях от определенных статей ЕКПЧ и МПГПП сделан на основе текстов правовых актов, приложенных к уведомлениям в адрес Совета Европы или к информации, направленной в БДИПЧ.

- (1) Положения, к отступлениям от которых прибегает Армения, прямо не указаны в уведомлении Совету Европы, но вывод о них можно сделать на основе приложенного текста решения, в котором упоминается ряд прав, в том числе право на личную свободу, свобода передвижения, свобода собраний, право на владение имуществом, свобода выражения мнения и право на доступ к информации (отступление путем запрета отдельных публикаций и сообщений в СМИ). В информации, направленной в БДИПЧ, упоминаются отступления от права на свободу личности, свободы передвижения, свободы собраний и «других прав, ограничения которых во время чрезвычайного положения предусмотрены Конституцией».
- (2) В первоначальной информации, предоставленной Грузией в БДИПЧ, не было упоминаний об отступлениях, однако в последующей вербальной ноте от 25 мая были перечислены отступления от конкретных статей ЕКПЧ и МПГПП. В первоначальных уведомлениях в адрес Совета Европы и ООН не упоминалось отступление от права на справедливое судебное разбирательство (ст. 6 ЕКПЧ и ст. 14 МПГПП), однако о нем говорится в более поздних уведомлениях в адрес Совета Европы от 25 мая и в адрес ООН от 23 мая, где также сообщается о продлении отступлений до 15 июля 2020 г.
- (3) Власти Кыргызстана прибегли к отступлениям только в отношении отдельных территорий (городов и районов), где было введено чрезвычайное положение.
- (4) Латвия уведомила Совет Европы о прекращении отступлений от ст. 11 ЕКПЧ (14 мая), ст. 2 Протокола № 1 к ЕКПЧ (2 июня) и остальных положений (10 июня), а также уведомила ООН о прекращении отступлений от ст. 21 МПГПП (13 мая) и остальных положений (9 июня).
- (5) Молдова проинформировала БДИПЧ о том, что она сообщит об отступлениях в Совет Европы и ООН, не уточняя материальную сферу действия отступлений.
- (6) Румыния первоначально не проинформировала БДИПЧ об отступлениях, но сделала это позднее.
- (7) Власти Сан-Марино проинформировали БДИПЧ об отступлениях от свободы передвижения, свободы собраний и свободы объединений, хотя об этом не было прямо сказано в уведомлении в адрес Совета Европы.

Официальное и публичное объявление чрезвычайного положения

В указанных выше случаях чрезвычайное положение или эквивалентный режим были объявлены официально и публично. Тем не менее, иногда еще до официального объявления вводились ограничительные меры такого масштаба, что их, по-видимому, следовало вводить во время действия официально объявленного чрезвычайного положения или эквивалентного режима, с тем чтобы в их отношении мог осуществляться парламентский надзор. Аналогичным образом, после отмены чрезвычайного положения в ряде стран сохранялись весьма строгие меры – при отсутствии гарантий защиты, которые в общем случае были бы обеспечены во время действия чрезвычайного положения.

Направление уведомления в БДИПЧ, ООН и Совет Европы

Статья 4.3 МПГПП требует, чтобы государства уведомляли ООН об отступлениях от соблюдения Пакта с указанием «положени[й], от которых [государство-участник Пакта] отступило»⁵⁵. Восемь государств-участников, уведомивших ООН, указали те статьи МПГПП, к отступлениям от которых они прибегли. В своих уведомлениях об отступлении от ЕКПЧ четыре государства (Армения, Румыния, Сан-Марино и Сербия) прямо не назвали те права человека, от которых они отступают, хотя некоторые из них приложили к уведомлениям тексты соответствующих правовых актов. Как представляется, это противоречит цели статьи 15 ЕКПЧ об обеспечении максимальной прозрачности чрезвычайных мер и тех норм в области прав человека, от которых делаются отступления; данная статья направлена в конечном счете на обеспечение усиленного международного надзора

55 См. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 17, где отмечается, что это требование «имеет важнейшее значение не только для выполнения функций Комитетом, в частности для определения того, принимает ли государство-участник меры только в такой степени, в какой это требуется остротой положений, но и для того, чтобы позволить другим государствам-участникам контролировать выполнение положений Пакта». См. также принятые в 1984 г. **Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах**, п. 45 (а).

за такими отступлениями⁵⁶. Помимо этого, три государства (Албания, Северная Македония и Сербия), прибегшие к отступлениям от ЕКПЧ, не уведомили ООН об аналогичных отступлениях от МПГПП, несмотря на значительное пересечение прав, защищаемых двумя этими конвенциями. Следует также отметить, что государствам, прибегающим к отступлениям, необходимо сообщать ООН и о своих отступлениях от ЕКПЧ (этого не сделало ни одно из трех упомянутых государств)⁵⁷.

Наконец, хотя пункт 28.10 Московского документа ОБСЕ 1991 года требует, чтобы государства-участники, объявившие чрезвычайное положение, информировали БДИПЧ об этом решении, «а также о любом отступлении от международных обязательств этого государства в области прав человека», соответствующие уведомления направили только Армения, Грузия, Латвия, Молдова, Румыния и Сан-Марино.

Материальная сфера действия отступлений, о которых были направлены уведомления

Все государства, уведомившие ООН и Совет Европы об отступлениях от своих обязательств, прямо или косвенно прибегли к отступлениям от права на свободу мирных собраний и права на свободу передвижения. К другим правам, в наибольшей степени затронутым отступлениями,

56 Статья 15.3 ЕКПЧ требует, чтобы государства «исчерпывающим образом информир[овали] Генерального секретаря Совета Европы о введенных [ими] мерах и о причинах их принятия». Однако в решении по делу «**Дания, Норвегия, Швеция и Нидерланды против Греции**» («Греческое дело»), отчет Комиссии от 5 ноября 1969 г., Комиссия – как орган, отличный от ЕСПЧ, – пришла к заключению, что ст. 15.3 не требует от государств указывать конкретные положения, от которых они отступают; ЕСПЧ в постановлении по делу «**Хасан Алтан против Турции**», жалоба № 13237/17, постановление от 20 марта 2018 г., п. 89 (англ. яз.), признал, что данное формальное требование Турцией было выполнено, несмотря на то, что она не указала конкретных положений Конвенции, от которых решила отступить.

57 В толковании КПЧ ООН обязательство государств сообщать об отступлениях от МПГПП (в соответствии со статьей 40 МПГПП) также включает обязанность информировать «о других взятых ими международных обязательствах, касающихся защиты рассматриваемых прав, в частности о тех обязательствах, которые действуют в период чрезвычайного положения» (см. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 10).

относятся прежде всего право на образование и право на неприкосновенность частной жизни, а также, в меньшей степени, право на владение имуществом, право на свободу и личную неприкосновенность и право на справедливое судебное разбирательство. Уведомление, направленное Совету Европы Арменией, также включало положения об ограничениях в отношении средств массовой информации, которые позднее были отменены.

Право на свободу и личную неприкосновенность. Три государства (Армения, Грузия и Эстония) прибегли к отступлениям от права на свободу и личную неприкосновенность, предусмотренного ст. 9 МПГПП и ст. 5 ЕКПЧ, – несмотря на тот факт, что меры по обеспечению соблюдения физического дистанцирования, в том числе требования оставаться дома в течение долгого времени и введение уголовной ответственности за выход из дома без строгой необходимости, в действительности подпадают под действие ст. 9 МПГПП и ст. 5 ЕКПЧ. То, как именно будут квалифицироваться такие меры – как лишение свободы или ограничение свободы передвижения – будет зависеть от конкретных особенностей этих мер, причем разница между этим «заключается лишь в степени и интенсивности, а не в характере или сущности» таких мер⁵⁸. Таким образом, ограничение свободы передвижения может являться лишением свободы, если оно превышает определенный пороговый уровень вмешательства, с учетом таких критериев, как характер, продолжительность, последствия и способ осуществления конкретной меры, а также доступность надлежащих гарантий защиты⁵⁹. Как отмечалось выше, основополагающие гарантии защиты от произвольного задержания считаются не допускающими отступлений

и абсолютными⁶⁰. При этом из уведомлений, направленных Арменией, Грузией и Эстонией, не вполне ясно, в какой степени ограничивается или приостанавливается действие права на свободу и личную неприкосновенность, а также затрагивают ли чрезвычайные меры, принятые в этих странах, основные гарантии защиты от произвольного задержания, которые по-прежнему должны соблюдаться – даже несмотря на то, что эти государства прибегли к отступлениям от права на свободу (см. разделы о свободе передвижения и помещении под стражу).

Право на справедливое судебное разбирательство. Грузия и Эстония также уведомили об отступлениях от права на справедливое судебное разбирательство. Следует подчеркнуть, что основополагающие принципы справедливого судебного разбирательства были признаны не допускающими отступлений⁶¹. Из уведомлений неясно, в какой степени ограничивается или приостанавливается действие права на справедливое судебное разбирательство и затрагивают ли чрезвычайные меры основные принципы справедливого судебного разбирательства. В этом отношении ЕСПЧ ранее указывал на то, что отсутствие реальной возможности предстать перед судьей, чтобы проверить законность задержания, означает, что задержанное лицо было оставлено исключительно на милость тех, кто его задержал,

58 См. постановление ЕСПЧ по делу «Гудзарди против Италии», жалоба № 7367/76, постановление от 6 ноября 1980 г., п. 93 (англ.). См. также: КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 35, статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность), 16 декабря 2014 г., ССРР/С/ГС/35, п. 5, где отмечается, что «[л]ишение свободы предполагает более серьезное ограничение движения в более тесном пространстве, чем простое ограничение свободы передвижения в соответствии со статьей 12».

59 Постановление ЕСПЧ по делу «Энгель против Нидерландов», жалоба № 5100/71, постановление от 8 июня 1976 г. (англ.).

60 КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 35, статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)**, пп. 66-67, включающее право на обращение в суд, с тем чтобы суд мог безотлагательно принять решение по вопросу о законности содержания под стражей.

61 КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 16; **Замечание общего порядка № 32 – статья 14 (Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство)**, 2007, п. 16. К ним относятся право на рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 19); презумпция невиновности (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 6) и право каждого, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, на быстрое разбирательство его дела в (независимом и беспристрастном) суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно / право оспаривать законность задержания – habeas corpus (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 16; **Замечание общего порядка № 35 – Статья 9**, п. 67).

и что, вследствие этого, такое отступление было несоразмерным и составило нарушением пункта 3 статьи 5 ЕКПЧ (см. разделы о работе судебной системы и праве на справедливое судебное разбирательство)⁶².

Свобода выражения мнения. КПЧ ООН отметил, что отступление от свободы выражения мнения (статья 19 МПГПП и ст. 10 ЕКПЧ) может быть невозможным, так как это право взаимосвязано со свободой мнений, необходимость в отступлении от которой не может возникнуть ни при каких обстоятельствах, даже во время официально объявленного чрезвычайного положения⁶³. Уведомление об отступлении от свободы выражения мнения, направленное Арменией Совету Европы, содержало положения о «запрете отдельных публикаций и сообщений в средствах массовой информации» (впоследствии отмененные постановлением правительства), однако отступление от этого права не упоминалось явным образом.

Районы, затронутые конфликтами или неподконтрольные правительствам

В районах, затронутых конфликтами или неподконтрольных правительствам, субъекты, контролирующие эти территории, объявили чрезвычайное положение и/или приняли специальные ограничительные меры в соответствии с ситуацией (хотя, как правило, с опозданием)⁶⁴. Несмотря

на призыв Генерального секретаря ООН от 23 марта о прекращении огня во всем мире⁶⁵, сообщалось о нарушениях режима прекращения огня⁶⁶. Принимая во внимание общую нехватку достоверной эпидемиологической информации из таких регионов, трудно оценить, что именно служило обоснованием для введения ограничений. Независимо от правовой квалификации текущих конфликтов в международном гуманитарном праве, власти или органы, контролирующие такие территории, должны соблюдать международные стандарты в области прав человека, в том числе базовое минимальное право на охрану здоровья, закрепленное в статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, в которой говорится о «предупреждении и лечении эпидемических [...] болезней и борьбе с ними». Помимо этого, все стороны конфликтов должны обеспечивать безопасный, быстрый и беспрепятственный доступ беспристрастным гуманитарным организациям, предоставляющим помощь и защиту населению районов, затронутых конфликтами⁶⁷. В этой свя-

дистанцировании, а также другие меры, но режим чрезвычайного положения, включая комендантский час, действовал только с 28 марта по 20 апреля. На момент составления данного отчета в Абхазии и Южной Осетии было запрещено передвижение (в обоих направлениях) через административные границы, отделяющие их от неподконтрольных Грузии территорий; пересечение границы в направлении Российской Федерации и обратно также было запрещено (с отдельными исключениями).

62 См., например, постановление ЕСПЧ по делу «Аксо́й против Турци́и», жалоба № 21987/93, постановление от 18 декабря 1996 г., п. 83 (англ.).

63 КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 34: Статья 19: Свобода мнений и их выражения**, UN Doc. CCPR/C/GC/34, п. 5.

64 Субъекты, контролирующие неподконтрольный правительству Молдовы Приднестровский регион, расположенный на левом берегу р. Днестр, объявили чрезвычайное положение 17 марта (затем было продлено до 1 июня) и ввели 14-дневный карантин для местных жителей, возвращающихся с правого берега Днестра. Субъекты, контролирующие неподконтрольные правительству районы восточной и южной Украины, в середине марта объявили режим «повышенной готовности», а в конце месяца – обязательный карантин, а также ввели запрет на въезд нерезидентов, хотя некоторые из этих мер впоследствии были смягчены. В Южной Осетии были введены ограничительные меры, однако строгий карантин не соблюдался, за исключением случаев карантина или самоизоляции лиц с подозрением на наличие инфекции. В Абхазии было введено требование о физическом

65 Генеральный секретарь ООН, **Призыв к прекращению огня** (23 марта 2020 г.). В контексте Женевских международных дискуссий (ЖМД) сопредседатели от ЕС, ОБСЕ и ООН выступили с соответствующими заявлениями, где подчеркивалось следующее: «...В духе призыва Генерального секретаря ООН (мы) настоятельно призываем всех участников ЖМД отбросить разногласия и воздерживаться от действий, которые могут усилить напряженность». Также они призвали, в числе прочего, «всех участников ЖМД сделать все, что в их силах, для защиты уязвимого населения районов, затронутых конфликтами, в особенности женщин, мужчин и детей на территориях, которым грозит особая изоляция». В контексте Нагорно-Карабахского конфликта сопредседатели Минской группы ОБСЕ 19 марта призвали «стороны еще раз подтвердить свою приверженность неукоснительному соблюдению режима прекращения огня и воздерживаться от любых провокационных действий, которые могут усилить напряженность в течение этого периода».

66 См., например, **ежедневные отчеты** Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине (СММ).

67 МККК, **Обычное международное гуманитарное право, Норма 55**: Доступ нуждающихся

зи особую обеспокоенность вызывает тот факт, что передвижение между подконтрольными и неподконтрольными правительству районами было, как правило, запрещено, что ограничило доступ к товарам первой необходимости, здравоохранению и другим услугам, а также к социальным пособиям, предназначенным прежде всего для пожилых людей, жертв домашнего насилия, лиц с инвалидностью и других маргинализированных групп населения (см. часть II.2, раздел о свободе передвижения)⁶⁸.

Вопросы, касающиеся объявления чрезвычайного положения

Вопрос о том, объявлять или не объявлять чрезвычайное положение. В международном праве отсутствуют четкие стандарты, касающиеся необходимости объявления и момента объявления государствами чрезвычайного положения в рамках реагирования на кризисную ситуацию или в целях предотвращения последствий такой ситуации. У государств могут быть различные причины воздерживаться от объявления чрезвычайного положения, однако введение масштабных ограничений без официального признания чрезвычайного характера ситуации при помощи объявления чрезвычайного положения или эквивалентного режима влечет за собой риск превращения таких чрезвычайных мер и ограничений в нормальное явление – если отсутствуют процессуальные и существенные гарантии защиты, особенно касающиеся ограничения срока действия чрезвычайных мер, а также необходимых механизмов надзора. Несмотря на то, что ограничительные меры, введенные в разных государствах, были относительно схожими, на практике государства во время пандемии пришли

к различающимся выводам относительно необходимости объявлять чрезвычайное положение и отступать от международных договоров. Это указывает на отсутствие общего понимания сферы действия тех требований, которые предусмотрены международным правом.

Несмотря на то, что ограничительные меры, введенные в разных государствах, были относительно схожими, государства пришли к различающимся выводам в отношении необходимости объявлять чрезвычайное положение и отступать от международных договоров. Это указывает на отсутствие общего понимания сферы действия тех требований, которые предусмотрены международным правом.

Может существовать множество причин не объявлять чрезвычайное положение⁶⁹, особенно если существующая правовая база и так позволяет быстро ввести ограничительные меры в рамках борьбы с пандемией. Тем не менее, возникает вопрос о том, должна ли обычная правовая база предусматривать ограничительные меры такого масштаба, как те, что были реализованы в контексте данной пандемии (см. часть II.2 и комментарий об абсолютных правах ниже). При том, что некоторые страны, возможно, были вынуждены объявить чрезвычайное положение для того, чтобы иметь возможность ввести строгие ограничения (например, всеобщий комендантский час или закрытие магазинов), другие страны не стали этого делать предположительно из-за сложностей и препятствий, которые влечет за собой чрезвычайное положение (речь идет, например,

гражданских лиц к гуманитарной помощи.
68 См.: **ежедневные отчеты** СММ ОБСЕ; UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, **2020 Ukraine Emergency response Plan for the covid-19 Pandemic** [ООН, Управление по координации гуманитарных вопросов, Украина 2020: план экстренного реагирования для борьбы с пандемией COVID-19], pages 7-9; **Заявление главы Миссии ОБСЕ в Молдове** (30 апреля 2020 г.); UN Resident and Humanitarian Coordinator for Georgia, **Situation Reports** [Ситуационные отчеты Координатора-резидента ООН, координатора по гуманитарным вопросам в Грузии]; Сопредседатели Минской группы ОБСЕ, 19 марта. Сопредседатели Женевских международных дискуссий выпустили заявления 31 марта и 18 апреля 2020 г.

69 Например, конституция может не предоставлять государствам полномочия объявлять чрезвычайное положение (например, в **Бельгии, Дании, Исландии**) или, как минимум, не предусматривать объявления чрезвычайного положения в ответ на эпидемию или пандемию (**Швеция, Греция, Ирландия, Кипр, Литва, Мальта, Франция**); правительство может не считать кризис достаточно серьезным для объявления чрезвычайного положения; правительство может не желать посылать сигнал о том, что оно отступает от своих конституционных обязательств (к каковым относятся права человека), либо по другим политическим соображениям.

об ограничениях в отношении организации выборов и/или внесения поправок в конституцию)⁷⁰.

В любом случае анализ различных мер, введенных государствами, показывает, что сам факт объявления в той или иной стране чрезвычайного положения не является показателем строгости тех мер, которые были приняты в рамках реагирования на пандемию. Например, многие государства ввели специальные меры с целью обеспечить соблюдение запрета на выход из дома, требования о физическом дистанцировании, приказов о закрытии предприятий и карантине, и эти меры были сходны с теми, которые были введены государствами, официально объявившими чрезвычайное положение. Законодательные органы в таких государствах действовали так же, как и парламенты стран, в которых было объявлено чрезвычайное положение, иногда оставляя решение вопросов на усмотрение исполнительной власти или наделяя ее дополнительными полномочиями, с тем чтобы исполнительные органы могли быстро издавать законы или постановления (см. ниже раздел о парламентском надзоре). В обычных обстоятельствах основные права и свободы могут быть ограничены только актом парламента, но чрезвычайное положение или эквивалентный режим часто дают исполнительной власти полномочия, позволяющие определять сферу действия ограничений в отношении тех или иных указанных прав и свобод при помощи декрета или административного постановления, и это подчеркивает необходимость усиленного контроля и надзора, в том числе (последующего) утверждения или одобрения таких решений парламентом.

С учетом вышесказанного и независимо от того, объявило ли государство чрезвычайное положение, любые меры, ограничивающие права и свободы человека, должны подлежать такому же контролю, как и *официально и публично объявленное* чрезвычайное положение. Крайне важно, чтобы в правовой базе, касающейся реагирования

государств на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, были четко определены чрезвычайные полномочия и процедуры и были предусмотрены строгие существенные и процессуальные гарантии защиты и эффективные механизмы надзора, обеспечивающие введение чрезвычайных мер только на тот срок, который необходим для преодоления чрезвычайной ситуации. В действительности такие меры с большей вероятностью могут стать постоянными в том случае, если отсутствует фактор временного характера объявленного чрезвычайного положения. При том, что официальное объявление чрезвычайного положения или эквивалентного режима (когда полномочий, предоставляемых исполнительной власти обычным законодательством, уже недостаточно), как правило, влечет за собой усиление гарантий защиты, контроля и необходимых сдерживающих механизмов на время действия чрезвычайных полномочий, практика показывает, что и чрезвычайное положение может стать инструментом злоупотреблений.

Вопрос о том, отступить или не отступить от обязательств. Широта действия ограничительных мер, принятых государствами, ставит вопрос о том, не являются ли такие меры исключениями из международных стандартов в области прав человека (а не их допустимыми ограничениями) и не требуют ли они официального заявления государства об отступлении от своих обязательств и уведомления ООН, Совета Европы и БДИПЧ. На практике отсутствие отступлений от МПГПП и ЕКПЧ необязательно означает, что меры, введенные для борьбы с пандемией, будут менее серьезными по своим последствиям для прав человека, чем те меры, которые были приняты государствами, официально заявившими об отступлении. Например, Испания не заявляла об отступлении от МПГПП и ЕКПЧ, хотя в этой стране был объявлен «режим экстренной готовности» и введен один из самых строгих карантинных режимов во всем регионе Совета Европы (например, детям было полностью запрещено выходить из дома в течение 43 дней)⁷¹. Отказ от заявления об отступлении влечет за собой риск

70 Например, **Польша** (см.: ODIHR, **Opinion on the Draft Act on special rules for conducting the general election of the President of the Republic of Poland ordered in 2020 (Senate paper No. 99)** [БДИПЧ, Заключение о проекте Закона об особых правилах проведения всеобщих выборов президента Республики Польша, назначенных на 2020 год (Документ Сената № 99)], 27 April 2020, para. 17.

71 См.: EU Fundamental Rights Agency, **Country Study for Spain – Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications** [Агентство ЕС по основным правам, Исследование по Испании – Пандемия коронавируса в ЕС – Последствия для основных прав], 4 May 2020, page 3.

превращения широких полномочий и масштабных ограничений в обычное явление, хотя эти меры должны оставаться исключительными и должны быть строго ограничены сроком действия чрезвычайного положения; подобная ситуация также может создать негативный прецедент для будущих чрезвычайных ситуаций и кризисов.

I.1.В ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ, И ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

1. ОТСУТСТВИЕ ПРАВОВОЙ ОПРЕДЕЛЕННОСТИ И ДОСТУПНОСТИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ МЕР

Во многих государствах меры реагирования на пандемию включали принятие большого числа сложных законодательных документов, нормативных актов и административных постановлений – иногда как на центральном, так и на местном уровне. Часто такие акты готовились недостаточно тщательно и принимались после очень небольшого общественного обсуждения (или вообще без такого обсуждения), а затем в течение очень короткого времени в них вносились многочисленные поправки⁷². На практике

это привело к очень большой неопределенности, которая сказывалась на реализации соответствующих мер и препятствовала четкому правовому пониманию связи между различными мерами и их последствиями. Такая ситуация не соответствует принципу правовой определенности, согласно которому законодательные положения должны быть ясными и точными, с тем чтобы люди могли безошибочно определить, какие у них есть права и обязанности, и регулировать свои действия соответствующим образом⁷³. В ряде случаев дополнительную путаницу вызвало объявление исполнительными органами специальных правил или исключений из правил, которые не всегда были отражены в правовых актах⁷⁴. Помимо этого, в некоторых случаях соответствующие правовые акты не публиковались⁷⁵ и, таким образом, не были доступны общественности, что нарушает принципы верховенства права⁷⁶. В отдельных странах использовался политический прием «подталкивания» (призывы вместо юридически обязательных требований), и часто люди все равно понимали эти действия как введение правовых ограничений, что в результате способствовало усилению правовой неопределенности и непоследовательному применению соответствующих мер.

72 Например, в **Австрии** (в первые недели правительство без какого-либо общественного обсуждения внесло поправки более чем в 50 законодательных актов); **Греции** (к 16 апреля в Греции было издано 5 актов законодательного содержания и 136 постановлений министров, касающихся пандемии); **Италии** (после декрета-закона, принятого председателем Совета министров 23 февраля, появилось множество обязательных для исполнения законодательных и административных актов национального, регионального и местного уровня); **Российской Федерации** (помимо распоряжений президиума Координационного совета при правительстве, было принято множество регламентов/распоряжений, мер и рекомендаций на региональном и местном уровнях); **Сербии** (в течение короткого срока после принятия решением правительства первых ограничительных мер было принято еще 26 решений о введении новых мер, причем в некоторые из них поправки вносились до десяти раз); **Словении** (после смены правительства за семь дней было принято 18 указов в целях противодействия пандемии COVID-19); **Соединенном Королевстве** (Закон о коронавирусе – 359 страниц – был опубликован 19 марта, принят в ускоренном порядке и утвержден королевой спустя четыре парламентских дня, 25 марта); **Франции** (через два дня после принятия чрезвычайного закона о здравоохранении № 2020-290 от 23 марта 2020 г. Совет министров утвердил 25

распоряжений различных министерств, а в течение следующей недели – еще 12); **Чешской Республике** (за период с 12 марта по 12 мая правительство выпустило 65 постановлений, касающихся пандемии, при этом дополнительные меры принимались также Министерством здравоохранения).

73 См., например, постановление ЕСПЧ по делу «**Санди Таймс**» против **Соединенного Королевства** (№ 1), жалоба № 6538/74, постановление от 26 апреля 1979 г., п. 49 (англ.); Венецианская комиссия, **Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права**, 2016, п. 58.

74 Например, в **Австрии**, **Соединенном Королевстве** и **Чешской Республике**.

75 Например, в **Турции** все меры вводились административными постановлениями, как правило, имевшими форму президентских или министерских циркуляров, которые не публиковались в «Официальной газете», за исключением одного президентского указа. В **Италии** декретом-законом № 6 от 23 февраля не была предусмотрена публикация нормативно-правовых актов, принятых председателем Совета министров, однако такое требование было включено в декрет-закон от 25 марта.

76 См.: Венецианская комиссия, **Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права**, 2016, раздел II.B.1.

В некоторых местах (особенно на начальных этапах кризиса) ограничительные и другие меры *не имели под собой правовой основы* или принимались в нарушение процедурных требований, предусмотренных конституцией или другими правовыми актами. В отдельных случаях парламенты, в нарушение базовых принципов верховенства права, принимали решения, означающие придание тем или иным мерам обратной силы, с целью обосновать или официально оформить те меры, которые были приняты исполнительной властью или другими органами до вступления соответствующего закона в силу⁷⁷. Некоторые государства при введении ограничений, касающихся всего населения, также опирались на первичное законодательство о поддержании общественного порядка или о профилактике инфекционных заболеваний или эпидемий, хотя некоторые из этих законов предназначены для применения в индивидуальном порядке в отношении конкретных лиц, которые, как предполагается, были инфицированы, а не для введения полного карантина или других мер, касающихся всего населения.

В других случаях для введения карантина и других ограничительных мер использовались довольно размытые, слишком общие и иногда допускающие несколько трактовок правовые положения⁷⁸. В результате этого исполнительной власти для борьбы с кризисом иногда передавались очень широкие полномочия (в том числе нормотворческие), потенциально допускающие произвольное применение. Как правило, это приводило к непоследовательному практическому применению ограничений в соответствующей стране⁷⁹. В отдельных случаях первоначальные правовые недочеты впоследствии устранялись – например,

в Италии и на Мальте⁸⁰. Особую обеспокоенность вызывает отсутствие правовой определенности в случае, когда речь идет об уголовном законодательстве, которое должно соответствовать более строгому принципу конкретности правовых норм, закрепленному в статье 15 МПГПП и статье 7 ЕКПЧ⁸¹. Например, в нескольких странах были введены и/или применялись положения об уголовной ответственности за распространение так называемой «ложной информации» или «ложных новостей» о пандемии⁸². Самое понятие «*ложной информации*» по своей природе является туманным и двусмысленным и, таким образом, едва ли может соответствовать принципу конкретности уголовного права при любых обстоятельствах его применения (см. разделы о доступе к информации и свободе объединений)⁸³.

77 См. Венецианская комиссия, **Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права**, 2016, п. 62.

78 Например, в **Венгрии, Грузии, Ирландии, Исландии, Польше**. В **Румынии** Конституционный суд прямо указал на то, что составы административных правонарушений, по которым привлекались к ответственности нарушители ограничительных мер, введенных в контексте пандемии COVID-19, являются чрезмерно широкими, их элементы – неясными, и в целом невозможно предсказать, какие именно действия могут повлечь наказание.

79 В особенности это касалось свободы передвижения, например в **Бельгии, Португалии, Соединенном Королевстве и Франции**.

80 В **Италии** декрет-закон № 6 от 23 февраля содержал положение обобщенного характера, в соответствии с которым председатель Совета министров получил полномочия принимать «любые меры сдерживания и контроля, соответствующие и сообразные развитию эпидемиологической ситуации»; позднее это положение было заменено на закрытый перечень декретом-законом от 25 марта. На Мальте ст. 27(с) (v) Закона об общественном здравоохранении наделяла Главного инспектора по общественному здравоохранению правом издавать, изменять и отменять распоряжения о введении мер «по защите от опасной эпидемии или инфекционного заболевания либо контролю их распространения» и «иных мер, которые Главный инспектор сочтет целесообразными для предотвращения такого заболевания или борьбы с ним»; позднее это положение было исправлено для ограничения возможности его произвольного применения.

81 Составы уголовных преступлений и соответствующие им наказания должны быть четко сформулированы в законодательстве. Данное требование выполняется, когда, исходя из формулировки соответствующей правовой нормы, человек, в случае необходимости получив соответствующую юридическую консультацию, может понять, за какие действия или бездействие он может быть привлечен к уголовной ответственности и какое наказание ему угрожает в случае их совершения; см., например, постановление ЕСПЧ по делу «**Рохлена против Чешской Республики**» [Большая палата], жалоба № 59552, постановление от 27 января 2015 г., пп. 78-79 (англ.).

82 Например, в **Азербайджане, Венгрии, Испании, Казахстане, Кыргызстане, Российской Федерации, Румынии, Турции, Узбекистане**.

83 См., например: Держатели международных мандатов в области свободы выражения мнения, **Совместная декларация о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостей, дезинформации и пропаганде**, 3 марта 2017 г., п. 2 (а).

В более общем смысле, если чрезвычайное положение или эквивалентный режим не были объявлены, могут возникать серьезные вопросы относительно конституционности действий исполнительной власти на национальном и местном уровне, направленных на ограничение основных прав в такой исключительном масштабе, – особенно если в конституции прямо указано, что ограничения прав человека и основных свобод должны быть предусмотрены законом⁸⁴. Как указывалось выше, ограничения такого масштаба по общему правилу должны вводиться в рамках особого правового режима, носящего временный характер, – например, чрезвычайного положения (особенно когда принятые меры, как представляется, де-факто заключаются скорее в приостановлении действия определенных прав человека, чем в их ограничении)⁸⁵. Это прежде всего касается тех случаев, когда введенные исполнительной властью ограничения прав человека по своей материальной сфере действия выходят за пределы допустимой материальной сферы действия тех ограничений, которые предусмотрены законом, либо когда конституция или законодательство содержат ясные положения о том, что использование особого правового режима не должно влечь за собой ограничения или приостановление действия прав и свобод человека⁸⁶.

В некоторых странах отдельные чрезвычайные меры вводились не предусмотренными законом

органами, не всегда обладавшими необходимой легитимностью или компетенцией для принятия столь широких и серьезных мер (в частности, ограничений прав человека и основных свобод)⁸⁷. Эта практика представляется особенно спорной, поскольку создание таких органов часто не имело под собой правовой основы и, вследствие этого, состав, компетенция и подотчетность этих органов не были определены. Опыт данной пандемии также показал, что в тех случаях, когда решения исполнительной власти принимаются на основе рекомендаций или указаний специально привлеченных экспертов или специально созданных научных учреждений (как это было во Франции и Турции), необходимы дополнительные усилия для обеспечения прозрачности соответствующей процедуры принятия решений – особенно тех, которые касаются состава, порядка назначения и правил подотчетности таких специальных органов⁸⁸. В связи с этим следует отметить, что критика из-за отсутствия гарантий независимости и прозрачности звучала даже в тех случаях, когда власти использовали уже существующие институциональные механизмы по подготовке рекомендаций в области общественного здравоохранения – например, Научную консультативную группу по чрезвычайным ситуациям (Соединенное Королевство).

84 Например, в **Бельгии, Украине, Российской Федерации, Литве и Нидерландах**.

85 Например, когда вводится строгий карантин без каких-либо исключений или с немногими исключениями, в том числе в сочетании с комендантским часом и/или чрезмерными административными или уголовными наказаниями, такие меры можно признать приостановлением действия, а не просто ограничением основных прав.

86 Например, в **Украине** (предполагается, что общенациональный режим «чрезвычайной ситуации», введенный с 25 марта, должен быть временным правовым режимом, «не ограничивающим конституционные права граждан», в отличие от «чрезвычайного» или «военного положения» – только в этих двух случаях ст. 64 Конституции Украины не запрещает ограничивать права человека); **Испании** (согласно ст. 55.1 Конституции Испании, отдельные основные права могут быть приостановлены только в ситуации чрезвычайного или осадного положения, но не при «режиме повышенной готовности», который был объявлен в связи с пандемией COVID-19; во время такого режима допускается лишь ограничение основных прав).

87 Например, в **Хорватии** (главным координационным органом на период осуществления мер по предотвращению эпидемии был объявлен Штаб гражданской защиты при Министерстве внутренних дел, который и вводил большую часть ограничительных мер); **Словении** (первоначально кризисным управлением занимался «Кризисный штаб» – орган, не предусмотренный Законом об инфекционных заболеваниях и созданный правительством для координации действий по реагированию на пандемию COVID-19; 24 марта 2020 г. этот орган был расформирован из-за своего спорного статуса).

88 Например, во **Франции** (специальный научный совет был создан без каких-либо правовых оснований по поручению президента для подготовки рекомендаций для исполнительной власти; тем самым были отодвинуты на второй план институциональные механизмы экспертных обсуждений по вопросам эпидемиологических рисков, предусмотренные Кодексом об общественном здравоохранении); в **Турции** (в дополнение к Советам по общественному здравоохранению, предусмотренным Законом об охране здоровья населения, во всех провинциях были созданы новые «провинциальные советы по борьбе с пандемией», чьи правовые обязанности и полномочия не определены никакими законами или президентскими указами).

2. СРОК ДЕЙСТВИЯ ОТСТУПЛЕНИЙ, ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ И ДРУГИХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ МЕР И ОГОВОРКА О ПРЕКРАЩЕНИИ ДЕЙСТВИЯ

Срок действия отступлений. По определению, предсказать, как долго продлится чрезвычайная ситуация, едва ли возможно. Тем не менее, в Замечании общего порядка № 29 КПЧ ООН прямо отмечается, что меры, принимаемые в отступление от статьи 4 МПГПП, «должны носить исключительный и временный характер»⁸⁹. КПЧ ООН также высказывал обеспокоенность в связи со случаями введения чрезвычайного положения без указания срока действия или на длительный период в отсутствие эффективного механизма пересмотра этой меры⁹⁰. Уведомляя об отступлениях, почти все государства-участники указали конкретный срок их действия – либо напрямую, либо в приложенных текстах правовых актов⁹¹. Сербия, которая прибегла только к отступлениям от ЕКПЧ, в своем уведомлении в адрес Совета Европы не указала срок действия этих отступлений, хотя Конституцией страны установлен максимальный срок (90 дней); при этом отступления в Сербии были прекращены через семь недель.

Продление и расширение отступлений. При продлении срока действия или расширении географического охвата и материальной сферы действия отступлений должны соблюдаться те

же процедурные требования, какие были рассмотрены выше, – то есть государство должно проинформировать соответствующие международные и региональные органы по правам человека⁹². При том, что чрезвычайная ситуация может сохраняться в течение длительного времени, КПЧ ООН и ЕСПЧ, как правило, требуют наличия необходимых гарантий защиты, с тем чтобы не допустить необоснованного продления отступлений на долгий срок (например, должны существовать механизмы оценки необходимости и соразмерности чрезвычайного положения и отступлений от обязательств с учетом развития ситуации)⁹³. В случае продления отступлений в новом уведомлении должно присутствовать надлежащее обоснование и четкое объяснение дополнительных мер, принятых государством, для подтверждения того, что эти меры продолжают быть необходимыми и соразмерными⁹⁴. В связи с этим следует отметить, что в уведомлениях о продлении отступлений, направленных государствами в ООН и Совет Европы, содержалось мало информации, подтверждающей необходимость продления этих отступлений. В Грузии решение о продлении отступлений до 15 июля, несмотря на отмену чрезвычайного положения с 22 мая, было подвергнуто критике, поскольку это решение вывело соответствующие ограничения из сферы действия гарантий защиты, предусмотренных во время чрезвычайного положения (в частности, такой гарантии, как парламентский надзор)⁹⁵.

89 См. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 2.

90 См. например, **УВКПЧ ООН. «Права человека при отправлении правосудия: пособие по правам человека для судей, прокуроров и адвокатов». Глава 16. Отправление правосудия в условиях чрезвычайного положения**, с. 1009-1010. Также см., например: **Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency** [Парижские минимальные стандарты в области прав человека в периоды чрезвычайных положений], 1984.

91 Согласно первоначальным уведомлениям: **Армения** (30 дней – в адрес Совета Европы и ООН); **Грузия** (30 дней – в адрес Совета Европы и ООН); **Кыргызстан** (до 25 марта – в адрес ООН); **Латвия** (до 14 апреля 2020 г. – в адрес Совета Европы и ООН); **Молдова** (60 дней – до 15 мая, в адрес Совета Европы и ООН); **Румыния** (30 дней – в адрес Совета Европы и ООН); **Сан-Марино** (до 20 апреля 2020 г. – в адрес Совета Европы и до 4 мая – в адрес ООН, так как уведомление было направлено позже); **Северная Македония** (30 дней – в адрес Совета Европы); **Эстония** (до 1 мая – в адрес Совета Европы и ООН). Согласно приложенному тексту: **Албания** (30 дней, первоначальное уведомление в адрес Совета Европы).

92 См., например: КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 17; постановление ЕСПЧ по делу «**Сакик и другие против Турции**», жалобы №№ 87/1996/706/898-903, постановление от 26 ноября 1997 г., п. 39 (англ.).

93 См., например, постановление ЕСПЧ по делу «**А. И другие против Соединенного Королевства**», жалоба № 3455/05, постановление от 19 февраля 2009 г., п. 178 (англ.), в котором суд указал, что меры по отступлению от соблюдения обязательств, пересматривавшиеся ежегодно парламентом, нельзя признать недействительными на том основании, что они не являлись «временными». См. также: **PACE, Resolution 2209 (2018) State of emergency: proportionality issues concerning derogations under Art. 15 of the European Convention on Human Rights**, para. 19.4 (указ. соч., сноска 10).

94 См. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 17.

95 Чрезвычайное положение в **Грузии** было объявлено президентом 21 марта 2020 г. И утверждено парламентом в тот же день, а затем дважды продлевалось до 22 мая включительно, после чего закончилось. В то же день парламент в экстренном порядке

Законы большинства государств-участников, объявивших чрезвычайное положение или эквивалентный режим, как правило, указывают максимально возможную продолжительность чрезвычайного правового режима.

Даже в тех случаях, когда государства не отступают от своих международных обязательств в области прав человека, остается применимым обязательство, содержащееся в Московском документе ОБСЕ (1991): «Чрезвычайное положение отменяется как можно скорее и не может оставаться в силе дольше, чем это совершенно необходимо в конкретной ситуации»⁹⁶. Таким образом, можно позитивно оценить тот факт, что правовыми актами большинства государств, в которых было объявлено чрезвычайное положение или эквивалентный режим, как правило, был предусмотрен максимально возможный срок действия этого чрезвычайного правового режима⁹⁷. Большая часть этих положений также содержит оговорки о прекращении действия – то есть о том, что все правовые акты и меры, принятые в течение этого периода, утрачивают свое действие с окончанием режима чрезвычайного положения⁹⁸. Вместе с тем, в Венгрии «Закон

о сдерживании распространения коронавируса» позволил чрезвычайным нормам, принятым правительством, оставаться в силе в течение неопределенного времени – до окончания «опасного положения»; при этом принятие решения об окончании опасного положения было полностью оставлено на усмотрение правительства, что вызывает беспокойство⁹⁹. Помимо этого, новейший декрет-закон Сан-Марино от 31 мая 2020 г. предусматривает, что действие ограничительных мер продлится «до окончания чрезвычайной ситуации в области здравоохранения», что также вызывает вопросы.

Даже среди тех стран, в которых не было объявлено чрезвычайное положение, многие тоже включили в свои специальные чрезвычайные законы четкие положения о прекращении действия, указывающие на то, что чрезвычайные меры по своему замыслу не рассчитаны или не предназначены вводить какие-либо постоянные изменения¹⁰⁰. Однако в случае использования существующего законодательства по борьбе с инфекционными заболеваниями и эпидемиями иногда оказывается, что это законодательство не предусматривает четких ограничений в отношении срока действия чрезвычайных мер, даже если такие меры де-факто ущемляют права

принял поправки к Закону об общественном здравоохранении, предусматривающие наделение правительства полномочиями разрабатывать и вводить карантинные меры без парламентского контроля, а также поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, допускающие проведение судебных заседаний в удаленном режиме.

96 Московский документ 1991 г., п. 28.3.

97 Например, в **Италии** (временный характер мер и ограничение срока их действия 6 месяцами были четко указаны в решении Совета министров об объявлении чрезвычайного положения в области общественного здравоохранения от 31 января; закон о гражданской защите предусматривает максимальный срок действия чрезвычайного положения, равный одному году, с возможностью продления еще на один год); **Казахстане** (максимум 30 дней, с возможностью продления указом президента); **Латвии** (в соответствии с Законом о чрезвычайных ситуациях и чрезвычайном положении, режим чрезвычайной ситуации может быть введен на заранее определенный срок, не превышающий трех месяцев).

98 Например, в **Грузии** (согласно п. 3 ст. 71 Конституции, в период чрезвычайного положения президент издает декреты, имеющие силу органического закона и действующие до отмены

чрезвычайного положения); **Казахстане** (внесены поправки в ст. 21 Закона о чрезвычайном положении 2003 г.); **Люксембурге** (Конституция содержит общее положение о прекращении действия, в соответствии с которым любые меры, введенные на основании ст. 32(4), прекращают действовать с окончанием кризисного положения).

99 См. **заявление** директора БДИПЧ от 30 марта 2020 г. О чрезвычайном законодательстве **Венгрии** (англ.).

100 Например, во **Франции** (новая глава «Чрезвычайное положение в области здравоохранения», включенная в Кодекс об общественном здравоохранении законом № 2020-290 от 23 марта 2020 г., действует по 1 апреля 2021 г.); **Германии** (положения о прекращении действия закреплены федеральным Законом о профилактике инфекционных заболеваний, но в отдельных федеральных землях потребовалось вмешательство судов для обеспечения положений о прекращении действия и регулярного демократического пересмотра законодательства); **Ирландии** (принято специальное законодательство в связи с COVID-19, действующее до 9 ноября, с возможностью продления); **Соединенном Королевстве** (ст. 89 Закона о коронавирусе (2020) предусматривает окончание действия большинства положений через два года).

человека¹⁰¹. Помимо этого, в отдельных государствах обеспокоенность вызывают возможные постоянные изменения в законодательстве, вносимые исполнительной властью после введения чрезвычайных мер или в результате использования чрезвычайных процедур (в целях включения в законодательство положений, которые останутся в силе и после окончания чрезвычайной ситуации)¹⁰². Наконец, следует подчеркнуть, что одних только ограничений срока действия недостаточно, если принять во внимание прошлые прецеденты, когда меры чрезвычайного характера становились постоянными. Напротив, такие меры *должны* сопровождаться возможностями для осуществления парламентского и судебного контроля, с тем чтобы был обеспечен их временный характер.

3. СОРАЗМЕРНОСТЬ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ МЕР

Как правило, ограничение, затрагивающее основные свободы, вряд ли будет соразмерным, если такого же результата можно добиться с тем же успехом при помощи других известных мер, в меньшей степени ограничивающих основные свободы. Ввиду новизны коронавируса и отсутствия достоверных данных о том, насколько он заразен и как он передается, государства

оказались в ситуации сложного выбора при принятии решения о том, какие ограничительные меры будут наиболее эффективными и приведут к минимальным нежелательным последствиям. Дополнительную сложность в самом начале пандемии при принятии решений о соразмерности таких мер вызывал их неотложный характер, поскольку промедление само по себе могло причинить вред в условиях пандемии. В результате этого государства, как правило, принимали очень строгие чрезвычайные меры на срок от нескольких недель до нескольких месяцев без должной оценки различных интересов и поиска баланса между ними, в том числе с точки зрения последствий для прав человека (особенно применительно к наиболее уязвимым и маргинализированным группам) и экономических интересов. Помимо этого, не рассматривалась в достаточной степени возможность принятия менее строгих мер – если не в самом начале, то хотя бы на более позднем этапе. Нет сомнений в том, что физическое дистанцирование является эффективной и необходимой мерой для сдерживания пандемии, а самоизоляция крайне важна для замедления распространения вируса, однако вопрос о том, каким способом следует обеспечивать дистанцирование без чрезмерного ущемления прав и свобод, оставался без ясного ответа, а подход в этой области зависел от конкретных местных условий и особенностей ситуации. ВОЗ в целом выступала за своевременные и строгие меры по дистанцированию, а также за наращивание объемов тестирования и отслеживания контактов, но при этом также отмечала, что угроза уголовного наказания, возможно, не является самым эффективным подходом к обеспечению соблюдения тех мер по защите здоровья населения, которые принимаются в целях профилактики распространения инфекционных заболеваний¹⁰³.

101 Например, в **Исландии** (в ст. 12(2) Закона об инфекционных заболеваниях, на основе которого принимались все меры, не упоминаются ограничения срока полномочий министра здравоохранения); **Польше** (дата окончания действия отдельных мер неясна).

102 Например, в **Российской Федерации** (положения об административной и уголовной ответственности за «публичное распространение заведомо ложной информации об обстоятельствах, представляющих угрозу жизни и безопасности граждан и (или) о принимаемых мерах по обеспечению безопасности населения» останутся частью правовой системы и после окончания пандемии); в **Эстонии** (пакет чрезвычайных законов также включал новые, не связанные или почти не связанные друг с другом положения – например, изменения пенсионной системы и ужесточение контроля над миграцией, которые останутся в силе и после окончания чрезвычайной ситуации). В других странах в законодательство были внесены изменения, предусматривающие введение уголовной ответственности за распространение «ложной информации» о чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения и/или несоблюдение ограничительных мер, введенных в период чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, причем эти изменения носят постоянный характер и останутся в силе и после пандемии (см. ниже).

103 См.: WHO, **Advancing the Right to Health: the Vital Role of Law** (2017) [ВОЗ, Укрепление права на здоровье: жизненно важная роль законодательства], Chapter 10, p. 156.

Государства, как правило, вводили очень строгие чрезвычайные меры на срок от нескольких недель до нескольких месяцев без должной оценки различных интересов и поиска баланса между ними. Не оценивались в достаточной степени последствия этих мер для прав человека (особенно применительно к наиболее уязвимым и маргинализированным группам), а также для экономических интересов. Если бы такая оценка проводилась, возможно, было бы признано целесообразным введение менее строгих мер – если не в самом начале, то хотя бы на более позднем этапе.

Неоднократно высказывалась обеспокоенность в связи с несоразмерностью отдельных ограничительных мер, затрагивающих все население. Одним из явлений, вызвавшим наиболее серьезные вопросы, стало введение уголовной ответственности за несоблюдение требований, связанных с реагированием на пандемию; такое решение предполагало несоразмерные наказания – например, слишком высокие штрафы по сравнению со средней заработной платой в данной конкретной стране или же тюремное заключение (иногда за такие относительно небольшие нарушения, как появление без маски в общественных местах)¹⁰⁴. Помимо этого, не-

104 Например (перечень не является исчерпывающим): в **Албании** (от 3 до 8 лет тюремного заключения за нарушения профилактических мер, повлекшие тяжкие последствия для жизни и здоровья населения; от 2 до 3 лет тюремного заключения за несоблюдение карантина); **Болгарии** (штраф от 10 000 до 50 000 левов (примерно от 5 100 до 25 500 евро) или до пяти лет тюремного заключения за нарушение правил карантина); **Венгрии** (до 8 лет тюремного заключения для лиц, препятствующих выполнению распоряжения о карантине или изоляции); **Грузии** (административный штраф около 900 евро для физических лиц и 4500 евро для юридических лиц за нарушение правил изоляции и карантина; за повторное нарушение – до трех лет тюремного заключения; за повторное нарушение правил, связанных с режимом чрезвычайной ситуации, – от трех до шести лет тюремного заключения); **Канаде** (штраф до 750 000 долларов (примерно 500 000 евро) и/или тюремное заключение сроком до шести месяцев за нарушение 14-дневного карантина; штраф до 1 млн. долларов и до 3 лет тюремного заключения для тех, кто подверг риску других лиц); **Латвии** (с 700 до 2 000 евро повышен максимальный штраф

редко вводились очень серьезные наказания за распространение так называемой «ложной информации» о пандемии, включая тюремное заключение (см. раздел о доступе к информации).

Также сомнения вызывала соразмерность таких действий, как введение в некоторых странах крайне жестких и длительных карантинных режимов для отдельных групп населения, которым полностью запрещалось выходить из дома или разрешалось покидать свой дом только на несколько часов в неделю¹⁰⁵. Речь идет прежде всего о возрастных группах – например, о детях

для физических лиц и с 2800 до 5000 евро – для юридических лиц за нарушение правил эпидемиологической безопасности); **Польше** (административный штраф до 30 000 злотых (около 6 600 евро) за определенные нарушения ограничительных мер, включая карантин); **Российской Федерации** (до 7 лет тюремного заключения за нарушение правил карантина, введенных федеральным законом № 98-ФЗ от 1 апреля 2020 г.); **Румынии** (от 6 месяцев до 7 лет тюремного заключения за правонарушения, связанные с чрезвычайной ситуацией в области здравоохранения, в соответствии со ст. 352 Уголовного кодекса); **Таджикистане** (от двух до пяти лет тюремного заключения за действия, повлекшие распространение заболевания по неосторожности, совершенные впервые, и до 10 лет за повторное нарушение, в соответствии с законом, принятым 10 июня; каждый, кто не носит маски в общественном месте или не соблюдает правил физического дистанцирования, может быть подвергнут штрафу в размере до 25 евро); **Узбекистане** (15 суток ареста и крупный штраф за выход из дома без крайней необходимости или неиспользование маски; в последнем случае штраф составляет 1 115 000 сом (около 100 евро), в соответствии с недавними поправками к ст. 53 Кодекса об административной ответственности); **Франции** (штраф до 3 750 евро и тюремное заключение сроком до шести месяцев за три нарушения карантина в течение 30 дней); **Чешской Республике** (штраф до 3 млн. чешских крон (примерно 107 000 евро) за нарушение карантина после возвращения из эпидемически неблагополучной страны).

105 Например, в **Испании** (детям было запрещено покидать дом в течение 43 дней; см. Агентство ЕС по основным правам, **Country Study for Spain - Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications** (4 May 2020), page 3); **Азербайджане** (лицам старше 65 лет после 24 марта впервые было разрешено выходить из дома только 18 мая); **Сербии** (более месяца действовал полный запрет на выход из дома для лиц старше 65 лет, за исключением нескольких часов в неделю по воскресеньям; для остального населения комендантский час в основном действовал ежедневно с 5 часов вечера до 5 часов утра, а по субботам – с 3 часов дня до 5 часов утра). В **Боснии и Герцеговине** комендантский час для лиц младше 18 лет и старше

и пожилых людях. Эти меры также коснулись определенных групп людей, живущих в конкретных местах – например, в поселениях рома или центрах содержания мигрантов (см. соответствующие разделы части II.3). Чрезмерным может выглядеть и требование получать предварительное разрешение на выход из дома¹⁰⁶. Аналогичным образом, строгие и продолжительные режимы обязательного карантина могут считаться несоразмерными¹⁰⁷.

В ряде стран национальными судами или другими независимыми органами отдельные чрезвычайные меры были признаны несоразмерными. Среди этих мер – полный запрет на передвижение для лиц младше 18 лет и старше 65 лет¹⁰⁸; процедура, при которой все дела рассматривает один судья, а не коллегия судей¹⁰⁹; сбор данных при помощи приложения для отслеживания

контактов с лицами, зараженными коронавирусом¹¹⁰; полный запрет поездок на побережье¹¹¹; ограничение свободы передвижения на неопределенный срок¹¹².

Соразмерность чрезвычайных мер должна обеспечиваться в течение всего срока их действия, и результаты оценки соразмерности могут меняться вследствие изменения ситуации и развития знаний о пандемии. Все меры, ставшие ненужными или несоразмерными преследуемой цели, должны быть откорректированы или отменены. Например, в ряде случаев суды приняли постановления о том, что продолжение применения отдельных чрезвычайных мер является несоразмерным: речь шла, например, о продолжающемся запрете на собрания с числом участников более 10 человек¹¹³ или о продлении абсолютного запрета на собрания в местах отправления культа в ситуации, когда ограничения на другие собрания уже были смягчены¹¹⁴.

4. ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ, НЕ УЧИТЫВАЮЩИЕ ГЕНДЕРНЫЙ ФАКТОР И ФАКТОР МНОГООБРАЗИЯ

Чрезвычайное положение или другие меры, принимаемые в ответ на пандемию COVID-19, должны опираться на принцип недискриминации¹¹⁵. Согласно пункту 1 статьи 4 МПГПП и Московскому документу ОБСЕ 1991 г., меры, являющиеся отступлением от обязательств, не

65 лет был отменен решением Конституционного суда.

106 Например, в **Азербайджане** постановлением Кабинета министров от 2 апреля 2020 г. О дополнительных мерах по предотвращению распространения коронавирусной инфекции на территории Азербайджанской Республики была введена система разрешений на выход из места проживания по СМС с ограниченным списком самых необходимых причин. Аналогичные меры были приняты и в некоторых других странах.

107 См., например, постановление ЕСПЧ по делу «**Куимов против России**» (англ.), жалоба № 32147/04, постановление от 8 января 2009 г. (**неофициальный перевод**), п. 96, где Суд указал, что карантин должен быть «временной мерой, подлежащей прекращению, как только обстоятельства позволяют это», и отметил, что «существует особенно большая вероятность того, что строгие и постоянные ограничения [...], действующие в течение долгого времени, несоразмерны преследуемой законной цели».

108 См., например, **Босния и Герцеговина**, Постановление Конституционного суда **AP 1217/20** от 22 апреля 2020 г. (англ.), в котором отмечается, что данная мера не соответствует критерию соразмерности, так как в оспариваемых положениях не раскрываются основания, по которым Федеральный штаб гражданской защиты счел, что указанные группы подвергаются большему риску заражения или распространения инфекции SARS-CoV-2; не показано, что власти рассматривали возможность введения менее строгих мер; не ограничен их срок действия, а также отсутствует механизм их регулярного пересмотра с целью подтверждения того, что они по-прежнему являются необходимыми, и обеспечения их смягчения или отмены, как только ситуация позволит это сделать.

109 См., например, **постановление** (франц.) Государственного совета **Франции** от 8 июня.

110 Например, 12 июня Агентство по защите данных **Норвегии** приняло **решение** (норв. яз.) о запрете обработки данных, касающихся COVID-19.

111 Например, в **Германии** 10 апреля Высший административный суд в Грейфсвальде признал введенный государством запрет на поездки на побережье, острова и озера несоразмерным посягательством на личную свободу.

112 Например, в **Словении**, где Конституционный суд в своем **постановлении** U-I-83/20-10 от 16 апреля 2020 г. (словен. яз.) рассмотрел вопрос о законности распоряжения правительства, предусматривающего ограничение свободы передвижения «до его отмены», и признал его несоразмерным из-за отсутствия установленного срока действия.

113 См., например, **постановление** Государственного совета **Франции** от 13 июня, п. 14.

114 См., например, **постановление** Государственного совета **Франции** от 18 мая.

115 См.: **Никаких исключений в условиях COVID-19: «Каждый имеет право на помощь, необходимую для спасения жизни», – отметили эксперты ООН.** УВКПЧ ООН, 2020.

должны «приводить к дискриминации исключительно по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, социального происхождения или принадлежности к меньшинству»¹¹⁶. При том, что в законах о чрезвычайном положении или административных постановлениях найдется немного примеров прямой дискриминации, чрезвычайные правовые акты и чрезвычайные меры (или их отсутствие) при их реализации на практике часто приводили к косвенной дискриминации, повлекшей за собой неравное обращение или особенно негативные последствия для определенных групп населения (см. также часть II.3, разделы о рома и синти, гендерном равенстве, дискриминации и торговле людьми)¹¹⁷. Хотя такой признак, как возраст, не включен явным образом в перечень оснований для дискриминации, безусловный запрет на выход из дома лицам старше определенного возраста¹¹⁸ может быть признан дискриминацией при отсутствии необходимого обоснования, а приоритетное предоставление медицинской помощи лицам моложе определенного возраста является нарушением запрета на дискриминацию.

Чрезвычайные правовые акты и ограничительные меры (или отсутствие таковых) на практике часто приводили к косвенной дискриминации, неравному обращению или особенно негативным последствиям для определенных групп населения.

Поскольку пожилые люди в непропорционально высокой степени уязвимы к COVID-19 и значительное большинство смертей от этого заболевания приходится на людей старшего возраста,

116 Московский документ 1991 г., п. 28.7.

117 Ср. случай Грузинской православной церкви: власти никак не отреагировали на несоблюдение чрезвычайных законов и обязательных рекомендаций, и церкви оставались открытыми во всей стране и в них продолжали проводиться обряды.

118 Например, в **Азербайджане** (лицам старше 65 лет после 24 марта впервые было разрешено выходить из дома только 18 мая) и **Сербии** (более месяца действовал полный запрет на выход из дома для лиц старше 65 лет, за исключением нескольких часов в неделю по воскресеньям). В **Боснии и Герцеговине** комендантский час для лиц младше 18 лет и старше 65 лет был отменен **решением** (англ.) Конституционного суда.

многие страны с различной долей успеха ввели специальные режимы для защиты данной группы населения – в частности, лиц, проживающих в домах престарелых. Одновременно отмечались случаи, когда места в реанимации предоставлялись более молодым и в целом более здоровым людям, в то время как пожилые люди, заболевшие COVID-19, считались имеющими меньше шансов выжить. Такие ситуации требовали принятия непростых с моральной точки зрения решений в рамках медицинской сортировки пациентов по приоритету оказания помощи («триаж»), к чему немногие были готовы в таких масштабах. Следует подчеркнуть, что достоинство жизни и право на жизнь – это равные права, которыми обладают все человеческие существа без исключения, независимо от возраста и физических возможностей, и любое предложение «пожертвовать стариками» несовместимо со всеобщими правами человека¹¹⁹. Государствам следует в первую очередь помнить о том, что услуги здравоохранения и медицинская помощь должны быть доступными и должны действительно оказываться; необходимо не допускать дискриминации не только по признаку пола, этнического происхождения или принадлежности к меньшинству, но и по признаку возраста.

Выполнение или соблюдение большинства чрезвычайных и профилактических мер – запретов на выход из дома, самоизоляции, домашнего карантина или физического дистанцирования – на практике может быть затруднительным или невозможным для таких групп населения, как бездомные, лица с инвалидностью; лица, проживающие в специализированных учреждениях или лишенные свободы, а также люди старшего возраста. Помимо этого, решение о закрытии служб, не относящихся к числу самых необходимых, и введение карантина, комендантского часа и аналогичных ограничительных мер может означать прекращение оказания жизненно важной поддержки и помощи многим лицам с инвалидностью и людям старшего возраста; это может привести к их заброшенности, социальной изоляции, риску принудительного помещения в специализированные учреждения, а также риску стать жертвой насилия и плохого обращения.

119 См., например, **заявление** Комиссара Совета Европы по правам человека Дуни Миятович от 24 марта (англ.).

Запрет на выход из дома, самоизоляция и карантин повышают риск домашнего насилия, от которого сильнее всего страдают женщины, дети и пожилые люди. Большинство правительств не смогли принять достаточные меры по предупреждению насилия, хотя в некоторых странах на более позднем этапе были введены в действие специальные законодательные положения или программы поддержки для обеспечения прав женщин и потребностей наиболее маргинализированных лиц или групп (см. часть II.3, разделы о дискриминации в отношении женщин, гендерном неравенстве и домашнем насилии).

Чрезвычайные меры часто приводили к потере работы лицами с частичной или неформальной занятостью либо низким уровнем дохода; наряду с закрытием школ и учреждений это в непропорционально высокой степени затронуло женщин¹²⁰. Власти государств в целом не смогли принять меры или поддержать стратегии или программы, обеспечивающие особые потребности женщин и смягчающие негативные экономические последствия для женщин, занятых в неформальном секторе или оказавшихся в неблагоприятном финансовом положении вследствие пандемии. Также следует отметить, что могут существовать препятствия, мешающие получить доступ к официальной информации о профилактике заболевания и информации о чрезвычайных ограничительных мерах лицам с инвалидностью, представителям национальных, этнических и религиозных меньшинств; негражданам, которые могут не владеть официальным языком государства, а также лицам, не умеющим или плохо умеющим читать или не имеющим доступа к Интернету. Власти государств в своей работе по информированию общественности о пандемии и чрезвычайных мерах должны принимать во внимание эти препятствия (см. раздел о доступе к информации). В некоторых странах чрезвычайные законы или меры, принятые в самом начале кризиса, могли совершенно не учитывать гендерный фактор и фактор многообразия, однако последующие поправки или дополнения в ряде случаев включали положения, в большей мере учитывающие два этих фактора¹²¹.

120 См., например: УВКПЧ ООН, **COVID-19 и права женщин: руководство**.

121 Например, закон от 11 мая 2020 г., продливший режим чрезвычайной ситуации в области

В некоторых странах чрезвычайные законы или меры, принятые в самом начале кризиса, могли совершенно не учитывать гендерный фактор и фактор многообразия, однако последующие поправки или дополнения в ряде случаев включали положения, в большей мере учитывающие два этих фактора.

5. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И СВЯЗАННЫЕ С НИМ МЕРЫ В КОНТЕКСТЕ АБСОЛЮТНЫХ ПРАВ

Чрезвычайные меры, принятые в рамках чрезвычайного положения или без введения такого положения, не должны затрагивать абсолютные права – то есть те права, действие которых не может быть приостановлено или ограничено ни при каких обстоятельствах, даже во время официально объявленного чрезвычайного положения. Тем не менее, на практике государства – независимо от того, прибегали они к отступлениям от обязательств или нет, – в рамках своего реагирования на пандемию вводили меры, фактически затрагивающие абсолютные права. Непринятие дополнительных мер по защите лиц, абсолютные права которых были затронуты, само по себе может квалифицироваться как нарушение

здравоохранения во **Франции**, включал новые нормы, касающиеся положения жертв домашнего насилия в контексте карантина, изоляции и запрета на выход из дома. Некоторые страны (например, **Ирландия, Франция, Греция, Словакия и Польша**) автоматически продлили сроки действия видов на жительство иностранцев. В **Португалии** была предоставлена безотлагательная защита уязвимым лицам (например, мигрантам и соискателям убежища), чьи заявления находились на рассмотрении: их пребывание на территории страны считалось законным до 30 июня, благодаря чему они получили доступ к таким основным правам, как право на охрану здоровья, жилье и социальное обеспечение; **Польша** также освободила иностранцев, постоянно проживающих на ее территории (включая беженцев и лиц, которым была предоставлена дополнительная защита), от необходимости подавать заявления на продление видов на жительство до возобновления работы соответствующих учреждений в обычном режиме; **Франция** на три месяца продлила срок действия свидетельств, подтверждающих прием заявления о предоставлении убежища, истекших в период с 16 мая по 15 июня.

соответствующих международных стандартов в области прав человека.

Абсолютный запрет пыток и других видов жестокого обращения. Запрет пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания особенно важен в условиях пандемии, поскольку антисанитарные условия в местах содержания под стражей в сочетании с повышенным риском заражения вирусом, которому подвергаются заключенные в перенаселенных учреждениях, может классифицироваться как бесчеловечное или унижающее достоинство обращение. Помимо этого, обеспокоенность в свете абсолютного запрета пыток также вызывают ограничительные меры, связанные с дополнительной изоляцией заключенных от внешнего мира или помещением их в превентивный карантин без обеспечения содержательного контакта с другими людьми¹²². Непринятие надлежащих мер само по себе может являться нарушением КПП ООН, статьи 7 МПГПП и статьи 3 ЕКПЧ (см. соответствующие разделы части II.2). Также следует отметить, что закрытие границ препятствовало эффективному доступу к процедурам получения убежища и приводило к небезопасному выдворению лиц в третьи страны, что может являться нарушением принципа невысылки, который также признан абсолютным¹²³. Помимо этого, домашнее насилие признано на международном уровне

равнозначным жестокому, бесчеловечному или унижающему достоинство обращению, а очень часто – и физическим и психологическим пыткам¹²⁴. Документально зафиксирован рост уровня домашнего насилия вследствие запретов на выход из дома и других мер, ограничивающих передвижение¹²⁵. Кроме того, ограничение работы государственных служб, включая закрытие приютов и сокращение деятельности полиции и судов по защите жертв домашнего насилия или торговли людьми, затруднили государствам выполнение их обязательств, касающихся эффективного предупреждения этих видов преступлений, а также обеспечения защиты от таких преступлений, реагирования на них, судебного преследования виновных и предоставления компенсации потерпевшим¹²⁶.

Запрет произвольного лишения свободы.

Запрет произвольного лишения свободы является абсолютным, а произвольные задержания никогда не могут быть оправданы ни по каким причинам, даже связанным с чрезвычайным положением в стране, охраной общественной безопасности или здоровья населения¹²⁷. Это

Соединенного Королевства» [Большая Палата] (1996), пп. 80-81 (англ.).

122 См., например: Подкомитет ООН по предупреждению пыток (ППП), **Рекомендация в связи с пандемией коронавирусной инфекции** (25 марта 2020 г.); Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (ЕКПП), **Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic** (20 марта 2020 г.; неофициальный перевод: **Свод принципов обращения с лицами, находящимися в условиях несвободы, в контексте пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19)**).

123 См. ст. 4 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП), содержащую абсолютный запрет высылки лиц, которым может угрожать применение пыток. См. также КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 20 – статья 7 МПГПП**, 10 марта 1992 г., п. 9; см. также прецедентную практику ЕСПЧ, в соответствии с которой этот абсолютный принцип невысылки выводится из текста ст. 3 ЕКПЧ, – например, постановление ЕСПЧ по делу «**Серинг против Соединенного Королевства**» (1989), п. 88 (англ.); «**Чahal против**

124 См.: Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, **Промежуточный доклад «Применимость запрета на пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания к семейно-бытовому насилию»** (12 июля 2019 г.), А/74/148, п. 10.

125 См., например: УВКПЧ ООН, **COVID-19 и права женщин: руководство**, с. 1.

126 Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, **Промежуточный доклад «Применимость запрета на пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания к семейно-бытовому насилию»** (12 июля 2019 г.), А/74/148, п. 62; ООН, Комитет против пыток (КПП), **Замечание общего порядка № 2: имплементация статьи 2 государствами-участниками**, 24 января 2008 г., CAT/C/GC/2, п. 18. См. также: УВКПЧ ООН, **Рекомендуемые принципы и руководящие положения по вопросу о правах человека и торговле людьми** (2010), с. 81; постановление ЕСПЧ по делу «**Акоч против Турции**» (жалобы №№ 22947/93; 22948/93, постановление от 10 октября 2000 г.), п. 77 (англ.).

127 См.: Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области**

означает, что каждое лицо, лишённое свободы, должно иметь возможность обратиться в суд, чтобы оспорить законность своего задержания¹²⁸. Статья 5(1)(e) ЕКПЧ допускает «законное заключение под стражу лиц с целью предотвращения распространения инфекционных заболеваний», которое может включать карантин и изоляцию на разумный срок, но только в отношении инфицированных лиц и при условии, что такая мера применяется «в исключительном порядке для предотвращения распространения заболевания» и что «при этом рассматривалась возможность применения менее суровых мер, и они были признаны недостаточными для охраны интересов общества»¹²⁹. Как отмечалось выше, квалификация мер реагирования на пандемию как лишения свободы или ограничения свободы передвижения зависит от особенностей конкретных мер, принятых в той или иной стране, причем это различие «заключается лишь в степени и интенсивности, а не в характере или сущности» таких мер¹³⁰.

Таким образом, ограничение свободы передвижения может являться лишением свободы, если оно превышает определенную пороговую величину с учетом таких критериев, как характер, продолжительность, последствия и способ осуществления конкретной меры, а также доступность надлежащих гарантий защиты¹³¹. Длительные

и крайне строгие режимы карантина, включающие требование оставаться дома в течение долгого времени (без каких-либо исключений или с немногими исключениями) и введение уголовной ответственности за выход из дома без строгой необходимости, могут квалифицироваться как лишение свободы. Если же такие меры вводятся без ясных правовых оснований, четко обозначенного срока действия или предоставления эффективных гарантий защиты, они могут квалифицироваться как *произвольное* лишение свободы, запрещенное международными стандартами в области прав человека¹³². Например, правила карантина в Ирландии и Канаде и обязательная госпитализация в Польше¹³³, возможно, не предусматривали необходимых гарантий защиты, необходимых для предупреждения *произвольного* содержания под стражей и включающих ограничение максимальной продолжительности заключения и процедуры для предотвращения произвольного применения этих мер (в том числе пересмотр в судебном порядке)¹³⁴. Помимо этого, *произвольным* лишением свободы может являться практикуемое в некоторых странах автоматическое продление предварительного заключения без решения суда и без участия адвоката¹³⁵ (подробнее см. часть II.2, раздел о пытках и содержании под стражей).

общественного здравоохранения (8 мая 2020 г.), п. 5.

- 128 См.: Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения** (8 мая 2020 г.), п. 5; **Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям Совету по правам человека ООН, А/НRC/22/44**, 24 декабря 2012 г., пп. 42-51; **Замечание общего порядка № 35** – статья 9 МПГПП (Свобода и личная неприкосновенность), п. 67.
- 129 См., например, постановление ЕСПЧ по делу «**Энхорн против Швеции**» (жалоба № 56529/00, постановление от 25 января 2005 г.), п. 44 (англ.).
- 130 См., например, постановление ЕСПЧ по делу, «**Гудзарди против Италии**» (жалоба № 7367/76, постановление от 6 ноября 1980 г.), п. 93 (англ.). См. также КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 35, статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)**, 16 декабря 2014 г., ССРР/С/ГC/35, п. 5, где отмечается, что «лишение свободы предполагает более серьезное ограничение движения в более тесном пространстве, чем простое ограничение свободы передвижения в соответствии со статьей 12».
- 131 Постановление ЕСПЧ по делу «**Энгель против Нидерландов**» (жалоба № 5100/71, постановление

от 8 июня 1976 г.), п. 59 (англ.).

- 132 Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения** (8 мая 2020 г.), пп. 10 и 18-19.
- 133 В **Ирландии** ст. 11 Закона о здравоохранении 2020 г. предусматривает наделение «должностных лиц в области здравоохранения» полномочиями по «задержанию и изоляции лиц в определенных обстоятельствах» без конкретизации максимального срока действия таких мер. В **Канаде** Федеральный закон о карантине 2005 г. позволяет на неопределенный срок задерживать лиц, в отношении которых имеются обоснованные подозрения в наличии у них инфекционного заболевания; такая мера может быть пересмотрена только решением «контролера», то есть врача, специально назначенного министром здравоохранения. Законом не исключается и судебный контроль, а также предусмотрен парламентский надзор. В **Польше** «Закон о COVID», вступивший в силу 8 марта, не предусматривает возможности судебного оспаривания решения о принудительной госпитализации.
- 134 КПЧ ООН, **Замечание общего порядка № 35**, пп. 15 и 66; **Замечание общего порядка № 29**, пп. 4, 11 и 15-16.
- 135 Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении**

I.1.G НАДЗОР ЗА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ И СВЯЗАННЫМ С НИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ МЕРАМИ

В данном разделе представлен обзор тех действий парламентов, судов и других органов по обеспечению подотчетности, которые были направлены на осуществление надзора непосредственно за чрезвычайным положением и связанными с ним мерами. Часть II.1 содержит более широкий анализ последствий таких мер для демократических институтов и процедур.

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство предусмотреть в своем законодательстве контроль за решением о введении чрезвычайного положения, а также за постановлениями, касающимися чрезвычайного положения, и их осуществлением. Государства должны обеспечивать, чтобы «правовые гарантии, необходимые для поддержания верховенства закона, оставались в силе во время чрезвычайного положения»¹³⁶. В соответствии с международной хорошей практикой, отступления от обязательств в области прав человека и обычного разделения властей должны быть ограничены по своей длительности, вызвавшим их обстоятельствам и сфере действия, и в течение всего срока действия чрезвычайного положения должен осуществляться парламентский и судебный контроль¹³⁷. Этот контроль должен касаться вопроса о существовании и длительности чрезвычайной ситуации, а также сферы действия любых отступлений от обязательств, связанных с такой ситуацией¹³⁸. Государства-участники также приняли обязательство обеспечить, чтобы «в период действия чрезвычайного положения в максимально возможной

степени гарантировалось нормальное функционирование законодательных органов»¹³⁹.

На национальном уровне чрезвычайное положение и чрезвычайные полномочия могут иметь последствия для конституционных норм, касающихся разделения властей и прав человека, поскольку они неизбежно консолидируют власть в руках исполнительных органов. Верховенство исполнительной власти в период чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения обычно обосновывают необходимостью быстрого и решительного реагирования на начальном этапе чрезвычайной ситуации. Независимо от выбранной модели реагирования, изменение баланса сил в пользу исполнительной власти должно сопровождаться надлежащими гарантиями защиты, обеспечивающими демократическую подотчетность и контроль со стороны других ветвей власти, а также со стороны общества. Крайне важно обязательное наличие механизмов правового и политического надзора за исполнительной властью, включая четкое ограничение срока действия чрезвычайных полномочий, требование об утверждении парламентом этих полномочий и мер по их осуществлению, а также механизмы судебного контроля. Также важно, чтобы в течение всего чрезвычайного положения законодательные и судебные органы продолжали работать и выполнять свои надзорные функции, так как это необходимо для обеспечения баланса властей, особенно в ситуации кризиса.

1. ПАРЛАМЕНТСКИЙ НАДЗОР

Национальным парламентам отведена исключительно важная роль в определении и разработке мер реагирования на пандемию, особенно в части эффективного надзора за исполнительной властью¹⁴⁰. Действительно, надзорные функции, которые осуществляют парламенты, остаются важнейшим требованием парламентской демократии – особенно во время действия чрезвычайного положения, когда исполнительные органы получают больше полномочий. Московский документ 1991 г. содержит следующее требование: «В тех случаях, когда решение о введении чрезвычайного положения может на законных

произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения (8 мая 2020 г.), п. 14; КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 35, п. 38.

¹³⁶ Московский документ 1991 г., пп. 28.2 и 28.8.

¹³⁷ Венецианская комиссия, **Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права**, принятый на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии (CDL-AD(2016)007-е, Венеция, 11-12 марта 2016 г.), подраздел 2.А.6 «Исключения в чрезвычайных ситуациях».

¹³⁸ Там же.

¹³⁹ Московский документ 1991 г., п. 28.5.

¹⁴⁰ Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.2.

основаниях приниматься органами исполнительной власти, оно должно подлежать утверждению или контролю со стороны законодательного органа в кратчайшие сроки»¹⁴¹. В связи с этим государства-участники приняли обязательство «предусмотреть в своем законодательстве контроль за постановлениями, касающимися чрезвычайного положения, а также за их осуществлением»¹⁴².

В большинстве стран существует требование о том, что парламент должен быть незамедлительно уведомлен о введении исполнительной властью чрезвычайного положения (или эквивалентного режима). Введение чрезвычайного положения может быть отменено парламентом; использование такой чрезвычайной меры может требовать утверждения парламентом либо согласие парламента может требоваться для продления чрезвычайного положения.

В большинстве стран существует требование о том, что парламент должен быть незамедлительно уведомлен о введении исполнительной властью чрезвычайного положения (или эквивалентного режима). Введение чрезвычайного положения может быть отменено парламентом; использование такой чрезвычайной меры может требовать утверждения парламентом либо согласие парламента может требоваться для продления чрезвычайного положения¹⁴³. В не-

которых странах также существует механизм, обеспечивающий рассмотрение или одобрение парламентом действующих мер, введенных исполнительной властью¹⁴⁴. В немногих странах чрезвычайное положение или эквивалентный режим объявляются самим парламентом¹⁴⁵, что может обеспечить более высокую степень консенсуса на общенациональном уровне. Вместе с тем, в некоторых странах парламент не рассматривает непосредственно решение об объявлении чрезвычайного положения: его вмешательство требуется на более позднем этапе, когда он должен утвердить принятые органами исполнительной власти меры по осуществлению чрезвычайного режима¹⁴⁶. В ряде стран в рамках реа-

о чрезвычайных ситуациях и чрезвычайном положении); **Люксембурге** (кризисная ситуация может вводиться не более чем на десять дней с возможностью продления на три месяца (максимальный срок, предусмотренный Конституцией), но только с предварительного согласия парламента); **Португалии** (декрет президента об объявлении чрезвычайного положения был внесен на утверждение в парламент в соответствии со ст. 138 Конституции, так же как и декрет о продлении чрезвычайного положения); **Румынии** (парламент, в соответствии со статьей 93 Конституции, в течение трех дней утвердил декрет президента об объявлении чрезвычайного положения, а позднее – и о его продлении); **Чешской Республике** (правительство должно немедленно уведомить об объявлении чрезвычайного положения Палату депутатов, которая может отменить решение правительства о введении чрезвычайного положения; любое продление чрезвычайного положения требует одобрения Палаты депутатов).

144 Например, в **Грузии** (п. 3 ст. 71 Конституции требует, чтобы декреты президента, принятые во время чрезвычайного положения, были утверждены парламентом, иначе они утрачивают юридическую силу); **Латвии** (о решении правительства или его изменениях, предусматривающих ужесточение или продление ограничений, в течение 24 часов должен быть уведомлен Сейм, который обязан безотлагательно включить этот пункт в свою повестку; если Сейм откажется утвердить решение, оно утрачивает силу, а введенные этим решением меры незамедлительно отменяются); **Люксембурге** (правительство должно еженедельно информировать парламент о принятых им мерах).

145 Например, в **Болгарии** (ст. 84(12) Конституции); **Молдове** (ст. 66, подпункт «т» Конституции Республики Молдова); **Сербии** (ст. 105 Конституции). В **Северной Македонии** полномочиями объявлять чрезвычайное положение в соответствии со ст. 125(2) Конституции обладает Собрание, однако после его роспуска в феврале 2020 г. эти полномочия перешли к президенту в силу ст. 125(4) Конституции.

146 Например, в **Италии** (решение об объявлении чрезвычайного положения не требует одобрения,

141 Московский документ 1991 г., п. 28.2.

142 Московский документ 1991 г., п. 28.8.

143 Например, в **Албании** (режим природного бедствия был объявлен исполнительной властью и продлен с согласия парламента в соответствии с п. 2 ст. 174 Конституции); **Армении** (Национальное собрание должно быть создано незамедлительно и должно утвердить решение о введении и о продлении чрезвычайного положения, в соответствии со ст. 120 Конституции); **Грузии** (в соответствии с п. 2 ст. 71 Конституции Грузии, решение президента об объявлении чрезвычайного положения незамедлительно вносится в парламент на утверждение); **Испании** (каждое продление 15-дневного режима повышенной готовности требует одобрения со стороны Конгресса депутатов); **Латвии** (распоряжение правительства об объявлении чрезвычайной ситуации было одобрено Сеймом на следующий день, и парламент осуществляет функции надзора за решениями правительства в соответствии со ст. 10 Закона

гирования на пандемию исполнительная власть была наделена законодательными полномочиями, но новые законы, как правило, подлежали ратификации парламентом в короткие сроки¹⁴⁷.

Одной из основных проблем во время пандемии было сокращение для некоторых парламентов возможностей осуществлять эффективный надзор за введением чрезвычайного положения и/или связанными с ним мерами из-за того, что их деятельность была приостановлена или значительно ограничена вследствие пандемии¹⁴⁸. Некоторые практические аспекты продолжения деятельности парламентов во время пандемии (например, сокращенный график заседаний) не

а экстренные временные меры, принятые правительством, должны быть представлены парламенту для законодательного утверждения в течение 60 дней, иначе они утрачивают силу с момента принятия, в соответствии со ст. 77 Конституции); **Финляндии** (парламентский контроль за решением об объявлении чрезвычайного положения, принятым Кабинетом министров совместно с президентом Республики в соответствии со ст. 6.1 Закона о чрезвычайных полномочиях, не осуществляется; вместе с тем, правительство должно вносить постановления, касающиеся осуществления полномочий, предусмотренных Законом о чрезвычайных полномочиях, в парламент, который принимает решение об их одобрении или отмене).

- 147 Например, в **Андорре**, **Сан-Марино** (экстренные меры были введены правительством посредством декретов-законов, то есть нормативно-правовых актов, принимаемых правительством в случае срочной необходимости, которые в течение трех месяцев под угрозой санкций должны быть внесены в парламент для ратификации; **Греции** (в соответствии со ст. 44 Конституции, акты законодательного содержания подлежат ратификации в течение 40 дней); **Франции** (ст. 11 III Закона № 2020-290 от 23 марта 2020 г. требует, чтобы постановления правительства были ратифицированы парламентом в течение двух месяцев с момента их публикации).
- 148 Например, в **Латвии** (парламент принял решение уменьшить количество пленарных сессий); **Сербии** (Народная скупщина не собралась на заседание для объявления чрезвычайного положения; это было сделано только через шесть недель, после возобновления работы парламента, а 6 мая Скупщина приняла решение отменить чрезвычайное положение); **Словении** (в Государственном собрании проводились только внеочередные заседания, а большинство заседаний комитетов было перенесено на более поздний срок); **Чешской Республике** (пленарная сессия парламента не созывалась, в удаленном режиме проводились только заседания отдельных комитетов).

всегда способствовали осуществлению эффективного надзора¹⁴⁹.

В отдельных странах парламенты либо вовсе не участвовали в обсуждении чрезвычайных мер, поскольку это не предусмотрено конституцией (например, в Армении, Словакии и Эстонии), либо делегировали все полномочия органам исполнительной власти, тем самым де-факто ограничив осуществление эффективного надзора за мерами реагирования исполнительной власти на чрезвычайную ситуацию¹⁵⁰. Иногда роль парламента даже в условиях официально объявленного чрезвычайного положения остается минимальной и заключается только в том, что исполнительная власть информирует парламент о принятых ею решениях, причем возможности контролировать или отменить эти решения парламент не имеет – как правило, в связи с тем, что функции надзора возложены на другой орган (например, генеральную прокуратуру). Такая ситуация наблюдается обычно в тех странах, где прокуратура до сих пор считается «надзорным органом»; эта модель распространена в некоторых постсоветских государствах¹⁵¹. Вместе с тем, в некоторых других странах (например, в Италии) такая гарантия защиты была предусмотрена

-
- 149 Например, в **Литве** (работа Сейма ограничивалась одним плановым заседанием в неделю, а для обсуждения правительственных законопроектов, касающихся пандемии, проводились экстренные слушания, что не способствует эффективному надзору); **Португалии** (очные дебаты проводились в парламенте только раз в неделю, причем с участием лишь одной пятой его членов (минимально допустимый кворум)).
- 150 Например, в **Болгарии** (26 марта 2020 г. парламент принял решение в период чрезвычайного положения рассматривать «только законопроекты, относящиеся к чрезвычайному положению», лишив себя возможности осуществлять эффективный парламентский контроль за нормотворческой деятельностью исполнительной власти); **Венгрии** (ст. 3 Закона о противодействии коронавирусу наделяет парламент правом не допустить продления чрезвычайных декретов, если за это проголосует простое большинство депутатов; согласно ст. 53.3 Основного закона, декреты, изданные во время чрезвычайного положения, теряют юридическую силу через 15 дней, если парламент не примет отдельного решения об их продлении).
- 151 Например, в **Казахстане** (ст. 44 (1) (16) Конституции о полномочиях президента и Закон о чрезвычайном положении 2003 г. С изменениями) и **Кыргызстане** (ст. 64(9)(2) Конституции о полномочиях президента, касающихся введения чрезвычайного положения на отдельных территориях).

чрезвычайным законодательством, касающимся чрезвычайного положения в данном конкретном случае.

Как отмечалось выше, в ряде государств чрезвычайное положение или эквивалентный режим не были объявлены, в связи с чем законодательный орган фактически оказался отодвинутым на второй план, а подотчетность, обеспечиваемая его ролью в системе «сдержек и противовесов», была ограничена. Там, где не было объявлено чрезвычайное положение или эквивалентный режим, а ограничительные меры вводились на основе существующего первичного законодательства или специально принятых новых законов, эти ограничительные меры часто имели такие же масштабы, как и меры, введенные в рамках чрезвычайного положения и, следовательно, подлежащие парламентскому надзору. В таких случаях, однако, надзорная роль парламента в основном оставалась минимальной или отсутствовала вовсе¹⁵². При этом в некоторых странах парламент все же продолжал осуществлять свои *общие* надзорные функции – например, направлял правительству парламентские запросы о его действиях и/или создавал специальные парламентские комиссии по мониторингу и контролю за деятельностью исполнительной власти. Однако такие механизмы сами по себе нельзя считать достаточными, так как они являются менее эффективными по сравнению с гарантиями, обычно предусмотренными чрезвычайным положением или эквивалентными правовыми режимами¹⁵³.

152 Например, в **Австрии** (Закон о мерах по борьбе с COVID-19 не содержит норм, предполагающих участие парламента в проведении оценки принятых мер); **Бельгии** (два принятых федеральным парламентом законопроекта (1 и 2) от 27 марта 2020 г., предусматривающие наделение федерального правительства особыми полномочиями на трехмесячный срок, первоначально содержали требование о том, чтобы правительство информировало Палату представителей о мерах, введенных в рамках реализации таких полномочий, однако в окончательную редакцию закона эта обязанность не вошла); **Германии** (федеральное правительство должно только представить отчет об оценке мер, принятых до марта 2021 г.); **Черногории** (правительство принимает все меры без внесения их в парламент на рассмотрение или утверждение).

153 Например, в **Бельгии** (парламентские вопросы и создание комиссии по вопросам COVID-19); **Португалии** (создание специального комитета по надзору, большинство мест в котором было отдано партиям меньшинства); **Соединенном**

Наконец, парламентам должны играть ключевую роль в принятии решений о продлении чрезвычайного положения или эквивалентного режима и его отмене, как только они сочтут, что обстоятельства больше не требуют такого исключительного режима¹⁵⁴.

2. СУДЕБНЫЙ КОНТРОЛЬ

Государства-участники ОБСЕ приняли обязательство обеспечить, «чтобы правовые гарантии, необходимые для поддержания верховенства закона, оставались в силе во время чрезвычайного положения», и «предусмотреть в своем законодательстве контроль за постановлениями, касающимися чрезвычайного положения, а также за их осуществлением»¹⁵⁵. Наличие судебного контроля за чрезвычайными мерами требуется в соответствии с принципами законности и верховенства права. «Основополагающие требования справедливого судебного разбирательства» должны обеспечиваться и во время чрезвычайного положения – так же, как и право на эффективное средство правовой защиты, являющееся неотъемлемым элементом международных обязательств в области прав человека¹⁵⁶.

Полное закрытие судов в некоторых государствах де-факто препятствовало любому доступу к эффективным средствам правовой защиты.

Королевстве (Объединенный комитет по правам человека парламента Соединенного Королевства объявил о проведении расследования в отношении последствий принятых правительством мер реагирования на пандемию с точки зрения прав человека); **Франции** (17 марта Национальное собрание решило сформировать миссию по установлению фактов, касающихся управления, воздействия и последствий всех аспектов пандемии).

154 Например, в **Сербии** (Народная скупщина отменила чрезвычайное положение 6 мая, всего через неделю после возобновления заседаний и задолго до истечения максимального 90-дневного срока действия чрезвычайного положения).

155 Московский документ 1991 г., п. 28.8.

156 См. КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, пп. 14 и 16, где прямо говорится, что «только суд может привлечь к ответственности и осудить какое-либо лицо за совершение уголовного преступления»; что суд должен «принять безотлагательное решение относительно законности задержания», а также что «надлежит строго соблюдать презумпцию невиновности».

Полное закрытие судов в некоторых государствах де-факто препятствовало любому доступу к эффективным средствам правовой защиты, предусмотренным статьей 2 МПГПП и статьей 13 ЕКПЧ, – будь то оспаривание ограничительных мер, введенных в рамках реагирования на пандемию, или рассмотрение других вопросов, касающихся прежде всего защиты абсолютных прав и прав, отступления от которых не допускаются (см. раздел «Системы правосудия»). В некоторых странах высшие судебные органы по разным причинам не работали и до пандемии, что сказалось на их способности осуществлять свои надзорные функции¹⁵⁷. Наличие работающих судов необходимо и для поддержания устойчивого баланса между ветвями власти во время чрезвычайного положения. В связи с тем, что различные меры могут по-разному затрагивать мужчин и женщин, эффективный судебный контроль также может служить гарантией защиты от неравенства.

Конституции большинства государств не предусматривают какого-либо особого порядка оспаривания в суде решений об объявлении чрезвычайного положения и принятии связанных с ним мер; это означает, что такое судебное обжалование должно осуществляться в обычном порядке. В ряде случаев чрезвычайное законодательство о борьбе с COVID-19 включало специальные положения, касающиеся судебного пересмотра соответствующих решений¹⁵⁸. При этом следует отметить, что государства-участники имеют различные правовые традиции, в том числе и в части осуществления судебного контроля. В некоторых странах можно оспаривать новые законы непосредственно в конституционном суде или аналогичном органе, тогда как в других государствах оспариванию подлежит лишь применение законов в конкретных случаях.

157 Например, в **Албании, Армении и Молдове**.

158 Например, в **Норвегии** (в соответствии со ст. 6 **Временного закона о передаче полномочий по внесению изменений в законодательство в целях борьбы с последствиями вспышки COVID-19** (норв. яз.), суд может рассмотреть вопрос о законности как конкретного решения, принятого на основании чрезвычайного постановления, так и самого постановления, на основании которого такое решение было принято); **Франции** (в Кодекс общественного здравоохранения была введена новая статья L. 3131-18, в соответствии с которой чрезвычайные меры, принятые на основании данного кодекса, могут быть обжалованы в административном суде).

В отдельных странах судебный контроль не осуществлялся эффективным образом – например, вследствие того, что конституционный или другой суд либо аналогичный орган признал соответствующие меры не подлежащими судебному контролю или отказался рассматривать дело на том основании, что оно предполагало абстрактный пересмотр нормативно-правовых актов¹⁵⁹, либо по другим причинам процессуального характера¹⁶⁰. В других случаях (например, в Австрии) отдельные ограничительные меры вводились не официальными нормативно-правовыми актами, а общими внутренними распоряжениями, что фактически не допускало возможности их обжалования, поскольку такие распоряжения не подлежат судебному пересмотру. Иногда суды отклоняли жалобы по итогам рассмотрения по существу, если эти жалобы касались общих мер, а не конкретных административных решений – главным образом из-за того, что суд признавал первостепенное значение интересов общества и необходимости принятия мер по профилактике инфекций¹⁶¹.

159 Например, на **Кипре** административный суд отклонил иск, оспаривавший решение министерства о введении ограничений на въезд в Республику Кипр для граждан и неграждан страны, в первую очередь из-за того, что суд счел введенные оспариваемым решением меры относящимися к полномочиям правительства и, следовательно, не подлежащими судебному пересмотру (см. **Дело № 301/2020** (греч. яз.) от 16 апреля 2020 г.). Высшие суды **Швейцарии** отклонили две жалобы на указ № 2 о борьбе с COVID-19 от 13 марта 2020 г., признав его не подлежащим абстрактному пересмотру: см. постановление Федерального суда от 24 апреля 2020 г. **№ 6B 276/2020** (франц.) и решение Федерального административного суда от 15 апреля 2020 г. **№ 2C_280/2020** (нем. яз.). В **Эстонии** чрезвычайные законы не обжаловались в судебном порядке, отчасти из-за того, что в системе правосудия Эстонии существует общее требование предоставить доказательства причинения конкретного вреда.

160 Например, Конституционный суд **Чешской Республики** отказался аннулировать решение об объявлении чрезвычайного положения и соответствующие меры по процессуальным основаниям; Федеральный конституционный суд **Германии** отказался применить обеспечительные меры, ссылаясь на то, что не были исчерпаны возможности обжалования в административных судах, в делах об обжаловании запрета **протестной акции (20 марта 2020 г.)**, **введения локдауна в Баварии (18 апреля 2020 г.)** и **правил ограничения контактов (24 апреля 2020 г.)** (нем. яз.).

161 См., например, ряд решений Федерального конституционного суда **Германии (7 апреля 2020 г., 9**

Есть несколько позитивных примеров рассмотрения административными или местными судами дел, касающихся пандемии, и осуществления этими судами эффективного контроля за действиями исполнительной власти

Вместе с тем, в конституционные и административные суды по всему региону ОБСЕ уже подано и подается все больше жалоб на чрезвычайные меры. Имеются и случаи успешного обжалования конституционности чрезвычайных законов и декретов или решений исполнительной власти в конституционных судах¹⁶². Помимо этого, есть несколько позитивных примеров рассмотрения административными или местными судами дел, касающихся пандемии, и осуществления этими

апреля 2020 г., 10 апреля 2020 г.) (нем. яз.).
162 Например, в **Боснии и Герцеговине** (в своем **решении** № AP 1217/20 от 22 апреля 2020 г. (англ.) Конституционный суд признал ограничение свободы передвижения лиц младше 18 лет и старше 65 лет нарушением прав человека, в результате чего эти меры были отменены); **Румынии** (6 мая 2020 г. **Конституционный суд** (англ.) объявил не соответствующими Конституции декреты правительства № 1/1999 и № 34/2020 о режиме чрезвычайных мер, отметив, что президентские декреты о введении чрезвычайных мер должны подлежать утверждению и одобрению парламентом, и прямо указав, что ограничительные меры могут вводиться только законом, принятым парламентом); **Словении** (Конституционный суд в своем **постановлении** U-I-83/20-10 от 16 апреля 2020 г. (словен. яз.) рассмотрел вопрос о законности распоряжения правительства, предусматривающего ограничение свободы передвижения «до его отмены», и признал его несоразмерным из-за отсутствия установленного срока действия); **Франции** (Конституционный совет **Решением № 2020-800 DC** (франц.) от 11 мая 2020 г. признал отдельные положения закона о продлении чрезвычайного положения в области здравоохранения неконституционными, а некоторым другим положениям дал толкования ограничительного характера). **Конституционный суд** (англ.) **Косово** 31 марта объявил решение правительства о введении ограничений свободы передвижения, неприкосновенности частной жизни и свободы собраний не имеющим юридической силы, отметив, что действующее законодательство не наделяет правительство полномочиями ограничивать эти конституционные права и свободы на всей территории или для всего населения без исключений. [Оговорка (ОБСЕ): Любое упоминание Косово, относящееся к его территории, институтам или населению, следует понимать в строгом соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН].

судами эффективного контроля за действиями исполнительной власти¹⁶³. Вместе с тем, некоторые из этих судебных решений предусматривают лишь применение временных обеспечительных мер и не содержат анализа принятых чрезвычайных мер с точки зрения их соответствия стандартам прав человека и основных свобод. Для того чтобы судебный контроль был эффективным, особенно в условиях кризиса, должна существовать процедура экстренного обжалования спорных мер; примером может служить подача ходатайства о защите основных свобод Государственному совету Франции, который обычно рассматривает такие ходатайства в течение 48 часов. В противном случае механизм судебного контроля может оказаться лишенным всякого смысла.

Наконец, БДИПЧ отметило, что в ряде стран поправки в законодательство или сами чрезвычайные законы сократили или стремились сократить функции общего судебного контроля – например, касающиеся вопросов неприкосновенности

163 Например, в **Германии** (Федеральный конституционный суд постановил, что запрещение собраний в городе Гисене и отказ властей города Штутгарта от рассмотрения заявок на проведение протестных акций и массовых собраний являются нарушениями права на свободу мирных собраний (см. постановление от **15 апреля 2020 г.** и **17 апреля 2020 г.**)); **Франции** (**Постановление** Государственного совета от 8 июня об отмене общего правила, в соответствии с которым дела в Национальном суде по вопросам убежища должны рассматриваться единолично одним судьей, а не коллегией судей); **Постановление** от 13 июня о приостановке запрета на собрания с числом участников более 10; **Постановление** от 18 мая, где правительству было предписано отменить всеобщий и абсолютный запрет на собрания в местах отправления культа); **Чешской Республике** (1 апреля **Высший административный суд** постановил, что правительство превысило свои полномочия, приняв решение об отмене дополнительных выборов в Сенат (верхняя палата парламента), назначенных на конец марта; 23 апреля **Муниципальный суд Праги** отменил некоторые из ограничительных мер, введенных Министерством здравоохранения, подчеркнув, что решение о введении столь широких ограничений в отношении основных прав должно было приниматься правительством коллегиально на основании Закона о кризисном положении, а не министром здравоохранения самостоятельно; другие суды общей юрисдикции также рассматривали законность мер, введенных исполнительными органами и затрагивающих, в числе прочего, свободу передвижения, что повлияло на решение правительства о смягчении некоторых ограничений в начале мая).

частной жизни, наблюдения и сбора персональных данных¹⁶⁴, – и это вызывает дополнительную обеспокоенность.

3. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ НАДЗОРА СО СТОРОНЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРАВООЗАЩИТНЫХ ИНСТИТУТОВ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Указывая на проблемы и нарушения прав человека во время чрезвычайной ситуации, национальные правозащитные институты (НПИ) эффективно дополняют механизмы парламентского и судебного контроля. Роль НПИ в обеспечении подотчетности исполнительной власти становится чрезвычайно важной в тех случаях, когда эти механизмы не работают или работают неэффективно. В регионе ОБСЕ национальные правозащитные институты и независимые органы по защите данных вели активную работу, составляя заключения, рекомендации и проекты законов, касающиеся чрезвычайных мер, а иногда и оспаривая конституционность этих мер, если это предусмотрено их мандатом¹⁶⁵. В своих заяв-

лениях и рекомендациях НПИ часто привлекали внимание властей к необходимости соотносить чрезвычайные меры и информирование населения с потребностями наиболее маргинализированных и уязвимых групп, включая пожилых людей, лиц с инвалидностью, лиц, содержащихся под стражей; бездомных, молодежь, жертв домашнего насилия, мигрантов, соискателей убежища, жертв торговли людьми и беженцев (см. также разделы о правозащитниках и НПИ). Помимо этого, в некоторых странах созданы или будут созданы независимые комиссии по анализу и оценке мер реагирования на пандемию¹⁶⁶.

В ситуации, когда осуществление парламентом надзорных функций в полном объеме может быть невозможным (например, вследствие требования о физическом дистанцировании), особенно важным становятся надзор со стороны средств массовой информации и гражданского общества и свобода выражения мнения этих субъектов. Однако возможности осуществления надзора организациями гражданского общества тоже сократились из-за различных ограничительных мер, затронувших свободу передвижения и ограничивших доступ в учреждения, мониторинг которых ведут эти организации; также были затронуты свобода выражения мнения и доступ к информации. Все это де-факто препятствовало осуществлению организациями гражданского

164 Например, в **Болгарии** (изменения в Законе об электронных средствах связи, внесенные Законом о чрезвычайном положении, предоставляют полиции право требовать у операторов связи «немедленного доступа» к данным абонентского трафика без судебного контроля); **Дании** (первоначальная редакция чрезвычайного закона позволяла полиции входить в дома граждан, подозреваемых в наличии у них инфекции, без санкции суда); **Словении** (предложенный правительством проект «Большого закона о коронавирусе» предусматривал радикальное расширение полномочий полиции, включая право входить в жилище без санкции суда в целях обеспечения выполнения противоэпидемических мер; к счастью, после внесения в Государственное собрание проект был принят лишь частично); в **Польше** были введены **крупные административные штрафы** за нарушение карантина; наложение штрафов в административном (а не уголовном) порядке позволяет обойти требование о рассмотрении дела судом с предоставлением обвиняемому возможности защитить себя.

165 См.: Европейская сеть национальных правозащитных учреждений (ENNHRI), **COVID-19 and Human Rights** [COVID-19 и права человека]. Например, Уполномоченный по правам человека **Португалии** направил в адрес исполнительной власти несколько запросов о предоставлении информации и рекомендаций; НПИ **Франции** предоставил премьер-министру свои соображения о проблемах прав человека в контексте чрезвычайных мер и подготовил заключение о Законе о продлении чрезвычайного положения в области здравоохранения; НПИ **Монако** предоставил заключение

о чрезвычайном законодательстве и рекомендации Министерству здравоохранения и труда в отношении поправок к трудовому кодексу, а также независимое экспертное заключение для Конституционного суда; **Уполномоченный по гражданским правам Польши** опубликовал несколько памяток для частных лиц об их правах в ситуации кризиса, а также участвовал в законотворческих процессах и/или комментировании введенных чрезвычайных мер; Народный адвокат **Румынии** оспорил конституционность Чрезвычайного указа № 34/2020 в Конституционном суде, ссылаясь на то, что его положения, предусматривающим наказание за нарушения чрезвычайных мер, недостает ясности и предсказуемости, а также на то, что указ не может затрагивать конституционные права, свободы и обязанности.

166 Например, в **Швеции** (правительство объявило о своем намерении создать после пандемии независимую комиссию для рассмотрения действий правительства). В **Соединенном Королевстве** звучали призывы создать отдельный надзорный механизм для контроля за мерами по борьбе с COVID-19, по аналогии с существующим Независимым контролером контртеррористического законодательства в Соединенном Королевстве.

общества своих функций по надзору (см. разделы «Доступ к информации», «Свобода объединений» и «НПИ и правозащитники»).

4. ДРУГИЕ МЕХАНИЗМЫ НАДЗОРА

В отдельных странах надзорные функции выполняет генеральная прокуратура¹⁶⁷. В таких случаях крайне важно, чтобы данный орган/институт был независимым или сохранял автономию от исполнительной власти и не подменял собой парламент и судебные органы с точки зрения обеспечения гарантий эффективного надзора. В других странах прокуроры играют активную роль в расследовании возможного ненадлежащего государственного управления со стороны правительства или других государственных субъектов в ходе реагирования на кризис в области здравоохранения¹⁶⁸.

ПРОЗРАЧНОСТЬ

В Московском документе 1991 г. государства-участники обязались в условиях чрезвычайного положения «без задержки предоставлять своим гражданам информацию о принятых мерах»¹⁶⁹. Помимо этого, они обязались «обеспечивать свободу слова и свободу информации, совместимые с их международными обязанностями и обязательствами, с тем чтобы общественность имела возможность обсуждать вопрос о соблюдении прав человека и основных свобод и об отмене чрезвычайного положения», а также не принимать «каких-либо мер, с тем чтобы воспрепятствовать журналистам законно осуществлять их профессиональные функции, кроме таких мер, которые совершенно необходимы в конкретной ситуации»¹⁷⁰.

Чрезвычайное положение должно опираться на права человека и демократические принципы, включая принцип прозрачности. Доступ к информации, открытость и прозрачность являются необходимыми условиями демократического правления и защиты прав человека, и с них должны начинаться любые меры реагирования на чрезвычайные ситуации (включая пандемию COVID-19), особенно когда речь идет об обеспечении надлежащего и эффективного надзора за реагированием на кризис. Принцип прозрачности и право на доступ к информации во время чрезвычайного положения требуют защиты свободы СМИ, поскольку в условиях чрезвычайной ситуации журналисты выполняют одну из ключевых функций – в частности, когда их работа направлена на предоставление обществу критически важной информации и контроль за действиями государства¹⁷¹. В связи с этим обеспечение прозрачности вызывают сделанные некоторыми странами заявления о том, что во время чрезвычайного положения принцип прозрачности принятия решений не действует – тогда как именно в этот период его соблюдение необходимо как никогда раньше¹⁷². Помимо этого, как упоминалось выше, в нарушение обязательств ОБСЕ доступ к публичной информации был затруднен из-за ограничений правового или практического характера¹⁷³ (см. разделы «Доступ к информации» и «Демократическое законотворчество»).

167 Например, в **Казахстане** и **Кыргызстане**.

168 Например, в **Швеции** (29 апреля 2020 г. прокуратура Швеции **объявила** о проведении проверки по факту преступного нарушения норм охраны труда после того, как медсестра Каролинской университетской больницы в Стокгольме умерла от COVID-19; речь шла, в частности, об отсутствии необходимых средств индивидуальной защиты); во **Франции** (8 июня после получения более 60 жалоб прокуратура Парижа начала предварительное расследование действий правительства по борьбе с кризисом, подвергшихся критике).

169 Московский документ 1991 г., п. 28.3.

170 Московский документ 1991 г., п. 28.9.

171 См. **совместное заявление** специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и специального докладчика по вопросу о свободе выражения Межамериканской комиссии по правам человека (19 марта 2020 г.).

172 Например, в **Румынии** Чрезвычайным указом № 34 от 26 марта 2020 г. О внесении изменений и дополнений в Чрезвычайный указ Правительств № 1/1999 об осадном и чрезвычайном положении этот правовой акт был дополнен новым пунктом, который гласит: «В период осадного или чрезвычайного положения правовые нормы, касающиеся прозрачности принятия решений и общественного диалога, не применяются в отношении проектов нормативных актов о введении мер, действующих в период осадного или чрезвычайного положения или ставших последствием введения такого положения».

173 Например, в **Венгрии** правительство не предоставляет общественности доступ к соответствующей информации, в частности к данным о случаях COVID-19, так как брифинги Рабочей группы по чрезвычайному положению проводятся в заочном формате, при рамках которого журналисты должны присылать вопросы заранее и правительство отвечает только на вопросы

РЕКОМЕНДАЦИИ

Чрезвычайное положение и отступления от обязательств

- Государства должны четко обозначить (особенно в своих уведомлениях в адрес ООН, Совета Европы и БДИПЧ), от каких положений международных договоров о правах человека они отступают, и обеспечить информирование общественности о любых отступлениях.
- Государства должны незамедлительно уведомить БДИПЧ об объявлении чрезвычайного положения и об отступлении от конкретных положений международных договоров.
- Чрезвычайное положение должно вводиться на основе четко сформулированного законодательства, соответствующего требованиям международного права и содержащего четкое описание полномочий исполнительной, законодательной и судебной власти и возможных ограничений прав человека и основных свобод.
- Государства должны обеспечить наличие механизма регулярного пересмотра для оценки необходимости сохранения чрезвычайного положения, а также оценки необходимости и соразмерности отступлений с учетом меняющихся обстоятельств.
- Парламенты должны осуществлять надзор за объявлением, продлением и отменой чрезвычайного положения, а также за использованием чрезвычайных полномочий, обеспечивая при этом участие оппозиции в таких механизмах надзора для достижения широкого консенсуса.

Чрезвычайные полномочия и меры

- Государства должны рассмотреть возможность после окончания чрезвычайного режима провести анализ того, насколько подготовленными оказались национальные правовые режимы к мерам, необходимым для борьбы с пандемией; это следует сделать в целях максимального укрепления готовности к реагированию на будущие кризисы и создания соответствующей правовой базы.
- Независимо от того, было ли объявлено чрезвычайное положение, меры, принимаемые в условиях подобной чрезвычайной ситуации, требуют прочной правовой основы, предпочтительно в виде соответствующих положений конституции или комплексного специального законодательства. Используемая правовая база по вопросам чрезвычайных мер и полномочий всегда должна содержать четкое определение чрезвычайных полномочий и процедур, а также предусматривать строгие существенные и процедурные гарантии защиты, аналогичные действующим в условиях чрезвычайного положения. Эти гарантии должны включать прочные и эффективные механизмы надзора и обеспечивать, чтобы меры реагирования на чрезвычайную ситуацию имели ограниченный срок и сферу действия и были строго необходимыми с учетом требований чрезвычайной ситуации.
- Любой чрезвычайный правовой режим должен иметь максимально возможный срок действия, а также предусматривать оговорки о прекращении действия, в соответствии с которыми все соответствующие правовые акты и меры, принятые в этот период, прекращают свое действие с окончанием чрезвычайного положения.
- Независимо от своей правовой основы, чрезвычайные меры не должны предоставлять исполнительной власти ничем не ограниченную свободу усмотрения. Должны быть предусмотрены конкретные условия и ограничения, и ни при каких обстоятельствах не следует делегировать полномочия без исчерпывающего указания их конкретного содержания.
- Для обеспечения соразмерности чрезвычайных мер органы власти при введении и продлении каждой меры должны предоставить обоснования, с тем числе доказать целесообразность меры и описать, каким образом учитываются другие интересы и достигается баланс этих интересов (включая последствия для прав человека, особенно в отношении наиболее уязвимых и маргинализированных групп); также должно быть продемонстрировано, что возможность

применения менее строгих мер была рассмотрена, но такие меры были признаны недостаточно эффективными.

- Должны существовать механизмы надзора, предназначенные для регулярного пересмотра чрезвычайного правового режима и связанных с ним мер и обеспечения их временного характера, целесообразности и соразмерности, а также для незамедлительного смягчения или отмены такого режима, как только ситуация позволит это сделать.
- Государствам рекомендуется воздерживаться от чрезмерного использования уголовного законодательства и уголовных наказаний для обеспечения соблюдения чрезвычайных мер, принятых для защиты здоровья населения, и в целом не допускать применения непропорционально строгих наказаний.
- Правовая база чрезвычайного положения и соответствующие меры должны разрабатываться с целью смягчить конкретные риски и факторы уязвимости при соблюдении прав человека всех лиц, в том числе женщин, лиц с инвалидностью, пожилых людей, бездомных; лиц, лишенных свободы или находящихся в специализированных учреждениях; мигрантов, жертв торговли людьми, соискателей убежища, перемещенных лиц и беженцев; детей и молодежи; меньшинств и ЛГБТИ¹⁷⁴.

Механизмы надзора

- Государства должны обеспечить непрерывное и эффективное функционирование парламента и судов для выполнения ими своих надзорных функций, одновременно обеспечивая прозрачность в принятии решений и доступ к информации.
- Чрезвычайное положение или другой чрезвычайный режим должен объявляться законодательным органом, наделяющим исполнительную власть чрезвычайными полномочиями, либо решением исполнительной власти с последующим утверждением парламентом.
- Правовая база в отношении чрезвычайного положения и чрезвычайной ситуации в области здравоохранения должна предусматривать эффективные механизмы надзора, не ограничивающиеся простым информированием парламента и требующие одобрения парламентом решения об объявлении чрезвычайного положения и введении соответствующих чрезвычайных мер или серьезных ограничений – по меньшей мере, тех, которые предполагают приостановление действия прав человека и основных свобод или приводят к серьезным последствиям для этих прав и свобод.
- Государствам следует обеспечить осуществление периодического и эффективного парламентского надзора за чрезвычайными полномочиями и сроком действия и реализацией чрезвычайных мер.
- Необходимо обеспечить судебный контроль, позволяющий проверить конституционность и законность объявления чрезвычайного положения и введения соответствующих мер, а также оценить соразмерность ограничений и соблюдение надлежащих процессуальных правил при применении законодательства о чрезвычайном положении.
- Для того чтобы судебный контроль был эффективным, особенно в условиях чрезвычайной ситуации, должна существовать процедура экстренного оспаривания ограничительных мер.

Прозрачность

- Органы исполнительной власти должны в максимально возможной степени с учетом существующих обстоятельств стремиться обеспечить прозрачность процедур принятия решений

174 УВКПЧ ООН подготовило тематические руководства по правозащитным аспектам пандемии COVID-19, содержащие полезные практические рекомендации и примеры успешной практики, особенно в отношении вопросов **лиц с инвалидностью, пожилых людей, людей в местах лишения свободы и специализированных учреждениях, мигрантов, перемещенных лиц и беженцев, детей и молодежи, меньшинств, гендерных вопросов, прав женщин и прав ЛГБТИ**.

и подготовки законов, а также общественное обсуждение этих вопросов – если не в самом начале, то хотя бы на более позднем этапе (например, в форме публикации тех заключений экспертов, которые использовались при введении чрезвычайных мер, и/или трансляции парламентских дебатов, и/или создания платформ для диалога с гражданами).

- За исключением случаев, когда определенные ограничения в отношении доступа к информации предписаны законом и являются необходимыми и соразмерными с точки зрения предотвращения конкретного и поддающегося выявлению вреда, наносимого законным интересам, информация должна оставаться доступной – особенно для тех, кого затронут принимаемые исполнительной властью решения и реализация этих решений, а также для тех, кто осуществляет надзор в целях обеспечения подотчетности.

I.2 ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ

Эффективность чрезвычайных мер по защите здоровья населения и других соответствующих мер в значительной степени зависит от уровня информированности целевой аудитории. При этом доверие общества к институтам, принимающим решения в этой области, и готовность людей следовать руководящим указаниям и выполнять принятые распоряжения зависит от уровня прозрачности и доступа общественности к важной информации – соответствующим данным и статистике, а также документам, отражающим процессы обсуждения и принятия решений. Во время пандемии и действия чрезвычайных мер в государствах-участниках право искать информацию было затронуто правовыми или фактическими ограничениями, а эффективный доступ к информации не всегда последовательно обеспечивался.

Возможность эффективно искать, получать и распространять информацию предусмотрена правом на свободу выражения мнения, защищаемого международным правом прав человека¹⁷⁵. Согласно статье 19 МПГПП, любые ограничения этого права должны быть предусмотрены законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц и для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения. Такие ограничения должны не только преследовать законную цель – они должны быть предписаны законом ясным, определенным и предсказуемым образом, должны быть необходимыми в демократическом обществе и соразмерными преследуемой цели. Сфера действия права каждого человека на свободу выражения мнения включает «свободу искать, получать и распространять всякого рода информацию и идеи, независимо от государственных границ, устно, письменно или посредством печати или художественных форм выражения, или иными способами по своему выбору»¹⁷⁶. Комитет по правам человека ООН отметил следующее: «[В] пункте 2 статьи 19 предусмотрено право на доступ к информации, имеющейся у государственных

органов. К такой информации относятся записи в государственных органах, независимо от формы ее хранения, источников и даты их регистрации». Европейский суд по правам человека в своей прецедентной практике также подчеркнул, что отказ в доступе к информации является вмешательством в осуществление права на свободу выражения мнения¹⁷⁷. При оценке соответствия ограничений требованиям ЕКПЧ Суд использует тройной критерий, требующий проверить, являются ли ограничения предписанными законом; направлены ли они на защиту одного из интересов, перечисленных в статье 10(2) ЕКПЧ, и являются ли они «необходимыми в демократическом обществе» для защиты этого интереса.

Только представляя весь масштаб угрозы, которую несет болезнь, отдельные лица и их сообщества могут делать правильный личный выбор и принимать решения, которые позитивно скажутся на общественном здоровье.

Дополнительные руководящие принципы по вопросу о свободе доступа к информации и создании правовой базы, обеспечивающей эту свободу, содержатся в Замечании общего порядка № 34 Комитета по правам человека ООН¹⁷⁸ и в ряде докладов Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Они включают принцип максимального раскрытия информации, презумпцию публичного характера

177 См., например, постановления ЕСПЧ по делам «Матери Южной Чехии [Sdružení Jihočeské Matky] против Чешской Республики» (2006), «Таршашаг а Сабадшагьогекерт против Венгрии» (2009), «Молодежная инициатива за права человека против Сербии» (2013), «Австрийская ассоциация за сохранение, укрепление и создание экономически здоровой сельскохозяйственной и лесной собственности против Австрии» (2013) (англ. яз.).

178 Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 34: Свобода мнений и их выражения, ССРР/С/ГС/34, 21 июля 2011 г.

175 Ст. 19 МПГПП и ст. 10 ЕКПЧ.

176 МПГПП, ст. 19.2.

совещаний и наиболее важных документов государственных органов, широкое определение тех видов информации, которые должна быть открыты для доступа; разумные размеры взимаемой платы и сроки; независимый пересмотр решений об отказе в предоставлении информации, а также наказания за несоблюдение требований¹⁷⁹. В новейшем докладе Специального докладчика ООН «Пандемии болезней в аспекте свободы мнений и их свободного выражения» отмечено следующее: «Нельзя утверждать, что такой кризис в области здравоохранения, как пандемия, снижает важность доступа к информации или роль подотчетности в обеспечении того, чтобы правительство действовало в соответствии с принципом наилучшего обеспечения интересов своего народа. Напротив, угроза общественному здоровью усиливает аргументы в пользу открытого правительства, поскольку, только представляя весь масштаб угрозы, которую несет болезнь, отдельные лица и их сообщества могут делать правильный личный выбор и принимать решения, которые позитивно скажутся на общественном здоровье»¹⁸⁰. Международные обязательства государств в отношении свободы поиска, получения и распространения всех форм информации подтверждены и в ряде документов ОБСЕ¹⁸¹. В Хельсинкском заключительном акте 1975 г. государства-участники приняли обязательство «став[ить] своей целью облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации»¹⁸². В Копенгагенском документе 1990 г. государства-участники обязались

защищать право на свободу выражения мнения, включая свободу «получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ»¹⁸³. В Стамбульском документе 1999 г. было еще раз подтверждено значение доступа общественности к информации¹⁸⁴.

Тенденции в отношении доступа к информации в государствах-участниках и вызывающие беспокойство вопросы в этой области можно отнести к следующим основным категориям: ограничения доступа к публичной информации; ограничения на распространение (средствами массовой информации, неправительственными организациями или отдельными лицами) информации о текущей пандемии COVID-19; монополизация распространения информации по вопросам общественного здравоохранения. Во время пандемии многие государства-участники ограничили доступ к публичной информации – например, объявили о приостановке рассмотрения запросов на определенное время или на срок действия чрезвычайного положения или соответствующих мер либо продлили обычные сроки (установленные законодательством или нормативными актами), в течение которых государственные институты должны выполнить запрос о предоставлении информации¹⁸⁵. В не-

-
- 179 **Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение.** Доклад Генеральной Ассамблеи о праве на доступ к информации (4 сентября 2013 г.), A/68/362, представлен на 14-й сессии Совета по правам человека, 20 апреля 2010 г.
- 180 См. **совместное заявление** специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам СМИ и специального докладчика по вопросу о свободе выражения Межамериканской комиссии по правам человека (19 марта 2020 г.); см. также **доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение «Пандемии болезней в аспекте свободы мнений и их свободного выражения»**, A/HRC/44/49, п. 20.
- 181 Итоговый документ Венской встречи, 1989 г., п. 34; Копенгагенский документ 1990 г., п. 9.1.
- 182 Хельсинкский заключительный акт 1975 г., раздел 2 «Информация».

183 Копенгагенский документ 1990 г., п. 9.1.

184 Стамбульский документ 1999 г., п. 26.

185 Например, правительство **Нидерландов** в конце апреля объявило о том, что рассмотрение запросов в рамках законодательства о доступе к информации, касающихся политических мер по вопросам COVID-19, будет приостановлено как минимум до 1 июня. В **Словении** по инициативе правительства был принят закон о приостановлении сроков выполнения большинства административных процедур, включая предусмотренные Законом о доступе общественности к информации, что фактически остановило рассмотрение всех запросов о предоставлении информации. В **Соединенных Штатах** Федеральное бюро расследований (ФБР) в марте объявило о том, что будет принимать запросы о предоставлении информации только по почте, а не через онлайн-портал, однако впоследствии эта практика была изменена. В других странах (например, **Молдове, Польше, Сербии и Соединенном Королевстве**) власти вводили меры или делали заявления, направленные на продление сроков рассмотрения должностными лицами запросов о предоставлении информации либо замедляющие получение информации общественностью на практике. В **Грузии** правительство, воспользовавшись полномочиями, предоставленными ему

которых государствах доступ был ограничен по причинам материально-технического характера – например, из-за невозможности личной подачи запросов о предоставлении информации¹⁸⁶. В ряде стран пандемия привела к тому, что запросы вовсе оставались без ответа или не рассматривались в установленные сроки, несмотря на то, что изменения в соответствующее законодательство не вносились. Некоторые государства-участники также отделяли «экстренные» запросы информации от «неэкстренных»¹⁸⁷. Особенно сильно пандемия повлияла на доступ журналистов к информации; в некоторых государствах-участниках были приняты отдельные правила в этом отношении.

Во время чрезвычайного положения у государств могут быть законные причины для введения особых правил доступа к некоторым видам публичной информации, однако очевидно, что бессрочная или полная приостановка рассмотрения запросов является непропорциональной мерой. Помимо этого, слишком длительные сроки рассмотрения всех запросов об информации, по сути, могут ущемлять право на доступ

президентским декретом о чрезвычайном положении от 21 марта, приостановило установленные законодательством сроки рассмотрения запросов о предоставлении информации; в **Венгрии** в соответствии с декретом № 179/2020 от 4 мая 2020 г. срок рассмотрения запросов был продлен с 15 до 45 дней с возможностью однократного дополнительного продления еще на 45 дней; в **Молдове** Комиссия по чрезвычайным ситуациям (орган по координации реагирования на чрезвычайную ситуацию) продлила допустимые сроки рассмотрения запросов о предоставлении информации с 15 до 45 дней. 16 апреля Народный адвокат (уполномоченный по правам человека), который, помимо других функций, также наделен полномочиями осуществлять надзор за соблюдением права на доступ к информации, призвал Комиссию по чрезвычайным ситуациям отменить решение о продлении сроков, ссылаясь на его несоответствие конституции. В **Румынии** были введены меры, позволившие продлить сроки рассмотрения должностными лицами запросов о предоставлении информации с 10 до 20 дней.

186 В **Венгрии** запросы об информации не могут подаваться лично или в устной форме согласно декрету № 179/2020 от 4 мая 2020 г.; в **Российской Федерации** закрытие многих региональных органов власти сделало подачу запросов о предоставлении информации невозможной.

187 Правительство **Италии** приостановило рассмотрение запросов, которые «не носят экстренного характера», с 8 марта по 31 мая, не уточняя, относятся ли запросы, касающиеся COVID-19 к категории «не терпящих отлагательства».

к информации, поскольку некоторые из поступающих запросов, по всей вероятности, имеют срочный характер. Это особенно относится к запросам, касающимся реагирования правительства и государственных институтов на пандемию. В таких случаях задержка с ответами на запросы или прекращение на какое-то время рассмотрения всех запросов без учета их тематики или срочности приведет к тому, что информация, когда она все же будет предоставлена, уже не принесет никакой особой пользы. В связи с этим государствам следует избегать слишком широких и не допускающих исключений ограничений и обеспечить разработку процедур и нормативных документов, которые позволят им бесперебойно предоставлять доступ (в частности, журналистам) к общественно значимой информации во время действия чрезвычайного положения или аналогичных мер¹⁸⁸. Несмотря на чрезвычайные обстоятельства, государствам необходимо стремиться в кратчайшие сроки предоставить общественности информацию о мерах реагирования на чрезвычайную ситуацию и не прибегать к введению слишком широких ограничений.

Особую обеспокоенность вызывают ограничения, касающиеся обнародования информации о текущей пандемии COVID-19. Некоторые страны во время пандемии ограничили доступ на проводимые властями пресс-конференции или сократили возможность задавать вопросы напрямую¹⁸⁹; другие страны специально запрещали средствам массовой информации публиковать новости о COVID-19 из любых других источников,

188 См. доклад **Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение «Пандемии болезней в аспекте свободы мнений и их свободного выражения»**, A/HRC/44/49, п. 21.

189 7 апреля 2020 г. правительство **Федерации Боснии и Герцеговины** приняло решение об ограничении доступа средств массовой информации на пресс-конференции. В соответствии с этим решением, на пресс-конференциях Кризисного штаба допускается присутствие только трех представителей СМИ. Правительство **Сербии** решило проводить пресс-конференции по вопросам COVID-19 без очного присутствия журналистов. Журналисты могли присылать вопросы по электронной почте за полчаса до начала пресс-конференции. По сообщениям независимых изданий, многие из заранее отправленных ими вопросов оставались на этих пресс-конференциях без ответов – особенно вопросы, касающиеся государственных закупок и обеспечения общей прозрачности.

кроме официальных данных правительства¹⁹⁰. Также отмечались случаи, когда государства принимали законы или поправки в законодательство либо использовали существующие положения в целях введения уголовной ответственности за распространение так называемой «ложной информации» о пандемии¹⁹¹ (см. разделы о свободе объединений и правозащитниках).

В условиях чрезвычайной ситуации желание властей бороться с информацией, которая может нанести ущерб общественному здоровью, является понятным, однако наилучшим способом решения этой задачи будет обеспечение доступа к независимым и разнообразным источникам информации.

Государства могут вводить определенные ограничения на свободу выражения мнения, в том числе в целях защиты здоровья населения или прав других лиц. Однако при этом они обязаны продемонстрировать, что выбранные ими меры соответствуют критериям необходимости и соразмерности¹⁹². Применение уголовного зако-

нодательства – одна из наиболее серьезных форм вмешательства в осуществление свободы выражения мнения, и это законодательство должно применяться только в исключительных обстоятельствах. Более того, доминирующее положение правительства обязывает его проявлять сдержанность, когда встает вопрос об уголовном преследовании за критику, особенно при наличии других возможностей ответить на неоправданные нападки со стороны противников или средств массовой информации¹⁹³. В условиях пандемии желание властей бороться с информацией, которая может нанести ущерб общественному здоровью, является понятным, однако наилучшим способом решения этой задачи будет обеспечение доступа к независимым и разнообразным источникам информации¹⁹⁴. Вместо жестких мер – таких, как применение уголовного или административного наказания, – государствам следует рассмотреть возможность противодействовать дезинформации (предполагаемой или действительной) путем предоставления доступа к достоверным и полным данным.

Журналисты играют исключительно важную роль в распространении информации в обществе, особенно в период чрезвычайной ситуации, и для того, чтобы право людей на доступ к информации было гарантировано, необходимо защищать свободу средств массовой информации¹⁹⁵. Помимо этого, положения об уголовной ответственности мешают деятельности объединений и гражданского общества в целом и являются несовместимыми с международными стандартами, касающимися ограничений свободы выражения мнения (см. раздел «Свобода объединений»)¹⁹⁶.

190 Например, **Армения** (указ о введении чрезвычайного положения от 23 марта; впоследствии этот запрет был отменен, см. **заявление** (англ.) Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, приветствующее решение властей Армении отменить запрет на публикацию новостей о COVID-19 из других источников, кроме правительственных), а также **Сербия** (постановление правительства от 28 марта 2020 г.).

191 Например, **Азербайджан, Венгрия, Испания, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Румыния, Турция и Узбекистан**. Помимо этого, президент **Болгарии** наложил частичное вето на спорный закон о чрезвычайных мерах, который предусматривал тюремное заключение за распространение ложной информации об инфекционных заболеваниях. Правительство Республики Сербской (**Босния и Герцеговина**) 18 марта выпустило постановление, запрещающее «сеять панику и подстрекать к беспорядкам» посредством публикации или распространения ложных новостей в период чрезвычайного положения; позднее это постановление было отменено. См. также пресс-релизы Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации о ряде законодательных инициатив, направленных на пресечение распространения «ложной информации».

192 Замечание общего порядка № 34 – статья 19: Свобода мнений и их выражения, п. 35.

193 Постановление ЕСПЧ по делу «**Кастеллс против Испании**», 1992, п. 46 (англ.).

194 См. **пресс-релиз Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации по случаю Всемирного дня свободы печати 2020 г.** (англ.).

195 См. **доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободное выражение «Пандемии болезней в аспекте свободы мнений и их свободного выражения»**, A/HRC/44/49, п. 30.

196 См. п. 2(a) **Совместной декларации о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде** Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу убеждений и их свободное выражение, Специального докладчика

Еще один важный аспект обеспечения доступа к надежной и открытой для общественности информации о здоровье населения – эффективное и недискриминационное предоставление информации в доступной форме конкретным группам населения, в том числе языковым меньшинствам, мигрантам и беженцам, представителям сельских и изолированных общин и лицам с инвалидностью. Согласно Конвенции о правах инвалидов (КПИ), государства-участники обязаны обеспечивать лицам с инвалидностью доступ к «информационным, коммуникационным и другим службам, включая электронные службы и экстренные службы», на равной основе со всеми другими лицами¹⁹⁷. Вызывает озабоченность тот факт, что материалы многих кампаний по информированию населения о COVID-19 распространяются на таких платформах и в таких форматах, которые не всегда являются доступными для лиц с инвалидностью. В условиях пандемии чрезвычайно важно, чтобы люди с инвалидностью имели равный доступ к жизненно важной информации, позволяющей им принимать информированные решения о том, каким образом они могут защититься от болезни и воспользоваться необходимыми услугами. Власти всех уровней должны своевременно предоставлять точную и доступную информацию о COVID-19, профилактике этого заболевания и предлагаемых услугах, а также о принятых чрезвычайных мерах, ограничениях на передвижение и санитарно-гигиенических требованиях. Помимо этого, операторы связи могут обеспечить наличие важнейшей информации в различных форматах, включая смс-сообщения, аудио- и видеоматериалы и другие форматы, доступные для лиц с инвалидностью. Таким образом, государствам рекомендуется выполнять рекомендации ВОЗ, касающиеся учета потребностей лиц с инвалидностью во время пандемии COVID-19¹⁹⁸.

Организации американских государств по вопросу свободы выражения мнения и Специального докладчика Африканской комиссии по правам человека и народов по вопросу о свободе выражения мнения и доступе к информации в Африке (3 марта 2017 г.), в котором они призывают отменить эти положения.

197 См. п. 1b ст. 9 Конвенции о правах инвалидов.

198 **Всемирная организация здравоохранения, Оказание помощи людям с инвалидностью при вспышке COVID-19**, с. 6. См. также рекомендацию ВКНМ по **внедрению многообразия**

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Некоторые государства предприняли позитивные шаги в целях обеспечения доступа к информации в период пандемии. Например, правительство Ирландии пояснило, что власти должны выполнять требования законодательства о свободе информации, несмотря на пандемию, а закрытие учреждений не может служить оправданием продления сроков или ограничения обязательств¹⁹⁹, так как данное законодательство не допускает продления сроков рассмотрения запросов или другого ограничения обязательств в связи с закрытием учреждений из-за необходимости защитить здоровье и безопасность населения. Другие государства-участники предприняли усилия по распространению информации о пандемии COVID-19 в форматах, доступных для лиц с инвалидностью²⁰⁰.

и краткосрочным мерам для поддержания социальной сплоченности.

199 Согласно официальному веб-сайту **Ирландии** о свободе информации, власти должны выполнять требования Закона о свободе информации, несмотря на пандемию. Данный закон не допускает продления сроков рассмотрения запросов или иного ограничения обязательств из-за закрытия учреждений для защиты здоровья населения. Также на веб-сайте отмечается, что на нем должна размещаться обновленная информация с разъяснениями о возможных перерывах в оказании услуги в связи с нехваткой персонала или закрытием учреждений, а также рекомендации авторам запросов, касающиеся использования онлайн-каналов для подачи запросов.

200 Во **Франции** информация была адаптирована для лиц с инвалидностью. Главный веб-сайт этой страны о пандемии имеет отдельный раздел для лиц с инвалидностью, включающий номера телефонов «горячей линии» для лиц с различными видами нарушений, а также информацию в легком для чтения формате. **Германия, Италия и Румыния** также приняли меры по переработке информации в легко читаемые форматы. Управление общественного здравоохранения **Швеции** также обеспечило наличие самой важной информации в виде, доступном для лиц с нарушениями зрения, опубликовав три брошюры о COVID-19 шрифтом Брайля и в формате звуковых файлов. Помимо этого, как только стало известно о непропорционально высокой заболеваемости среди иммигрантов, шведские власти опубликовали рекомендации по защите здоровья населения на нескольких языках, используемых общинами иммигрантов.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Следует не допускать полного приостановления приема запросов о предоставлении информации. Напротив, властям следует разработать процедуры и правила, позволяющие им продолжить предоставлять доступ к общественно значимой информации (в том числе таким субъектам, как СМИ) во время чрезвычайного положения или аналогичного режима. В частности, общественности должна безотлагательно предоставляться информация о реагировании государства на чрезвычайную ситуацию.
- Государствам следует воздерживаться от введения уголовной ответственности и отменить все положения об уголовной ответственности за распространение так называемой «ложной информации» и другие подобные положения. Вместо этого государства должны обеспечить доступ к независимым и разнообразным источникам информации.
- Государствам следует обеспечить предоставление доступной, точной и понятной информации всем группам населения, включая языковые меньшинства, мигрантов и беженцев, представителей сельских и изолированных общин, а также лиц с инвалидностью.

I.3 ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ И ЭЛЕКТРОННОЕ НАБЛЮДЕНИЕ

После начала пандемии COVID-19 во всем мире появились различные технические решения и инструменты для наблюдения и контроля за распространением вируса. К таким инструментам относятся средства анализа зараженности и реагирования, отслеживания расстояния и контактов, а также мониторинга симптомов заболевания²⁰¹.

Несмотря на потенциальную эффективность различных технических средств, предназначенных для сбора статистических данных и наблюдения за гражданами, использование таких технологий включает в себе конкретные риски, особенно в отношении права на неприкосновенность частной жизни и других основных свобод. Проблемы, связанные с такими техническими решениями, включают необходимость комплексного управления данными и требования в отношении хранения данных, продажу и использование данных для коммерческих целей, необходимость расширенных мер безопасности при сведении и анонимизации данных, а также возможность несанкционированного наблюдения. Применение указанных технологий также связано с риском предоставления некорректных медицинских рекомендаций на основе симптомов, сообщенных самим пользователем, и риском систематического исключения некоторых членов общества, не имеющих доступа к этим технологиям. Помимо этого, как отмечает ВОЗ, эффективность данных технологий «в большой степени зависит от исходных технологических разработок и способов их реализации, а также от других факторов – например, масштабов их использования и уровня

доверия населения к таким решениям»²⁰². Таким образом, цифровые инструменты будут эффективными только тогда, когда они встроены в действующую систему общественного здравоохранения, которая включает в себя работников здравоохранения, службы тестирования на вирус и инфраструктуру для отслеживания контактов вручную²⁰³.

Несмотря на потенциальную эффективность различных технических средств, предназначенных для сбора статистических данных и наблюдения за гражданами, использование таких технологий включает в себе конкретные риски, особенно в отношении права на неприкосновенность частной жизни и других основных свобод.

Учитывая далеко идущие последствия электронного слежения для человеческого измерения, в апреле и мае 2020 г. БДИПЧ вело мониторинг его использования в рамках борьбы с распространением COVID-19²⁰⁴. В результате был выявлен ряд

201 «Для того, чтобы усилия по [отслеживанию контактов] были как можно более эффективными, заслуживающими доверия и законными, использование технологий для отслеживания контактов с самого начала должно планироваться с учетом обеспечения надлежащих гарантий для защиты личной информации». **A National Plan to Enable Comprehensive COVID-19 Case Finding and Contact Tracing in the US** [Национальный план по обеспечению всеобъемлющей фиксации случаев COVID-19 и отслеживания контактов в Соединенных Штатах], Johns Hopkins University, 2020.

202 **Ethical considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for COVID-19 contact tracing** [Этические аспекты использования технологий цифрового мониторинга расстояния при отслеживании контактов с лицами, зараженными COVID-19: рекомендации], WHO, May 2020.

203 Там же.

204 С 7 апреля по 11 мая БДИПЧ вело наблюдение за ситуацией, касающейся пандемии COVID-19 и использования средств электронного наблюдения в ответ на пандемию в регионе ОБСЕ. Наблюдение проводилось в форме кабинетного исследования и проверки общедоступной информации, полученной из официальных источников и/или авторитетных средств массовой информации. В ходе исследования изучались вопросы о том, сколько государств начали применять средства электронного наблюдения в контексте чрезвычайного положения или без него, какие именно методы наблюдения применялись (мобильные приложения, отслеживание геолокации и т. п. – без оценки конкретной используемой технологии); каковы особенности

проблем, вызывающих обеспокоенность, а также ряд примеров хорошей практики, касающихся различных механизмов электронного наблюдения, используемых в государствах-участниках. В настоящем разделе анализируются тенденции и риски, связанные с использованием информационных технологий; отмечаются вопросы, вызывающие обеспокоенность, а также предлагаются рекомендации для государств, позволяющие обеспечить эффективный и согласующийся с правами человека подход к этой проблеме.

Международное право прав человека содержит четкую рамочную основу для поощрения и защиты права на неприкосновенность частной жизни, а также для защиты персональных данных. В Московском документе 1991 г. государства-участники подтвердили «право на охрану личной семейной жизни, жилища, тайны переписки и электронных сообщений». Помимо этого, они заявили, что «во избежание любого неправомерного или произвольного вмешательства государства в жизнь индивидуума, что могло бы нанести ущерб любому демократическому обществу, осуществление этого права будет ограничиваться только в случаях, предусмотренных законом и совместимых с международно признанными стандартами в области прав человека»²⁰⁵. Право на неприкосновенность частной жизни также прочно закреплено в международном праве прав человека²⁰⁶. В декабре 2013 г. Генеральная

мобильных приложений, разработанных в качестве основной меры реагирования на пандемию, и какое воздействие они могли оказать на право на неприкосновенность частной жизни. Кроме того, БДИПЧ собирало информацию о том, как эти меры повлияли на некоторые уязвимые группы.

205 Московский документ 1991 г., п. 24.

206 См. ст. 12 ВДПЧ и ст. 17 МПГПП. Право на неприкосновенность частной жизни также защищено от незаконного и не являющегося необходимым слежения со стороны публичных властей в соответствии со ст. 8 ЕКПЧ. Конвенция Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера дополняет ЕКПЧ и устанавливает принципы минимизации данных, соразмерности и подотчетности операторов персональных данных, а также поощряет повышение прозрачности обработки данных. См. **Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера**, Совет Европы, 1981, «Конвенция 108»; см. также ее модернизированную версию – «Конвенцию 108+». К этой конвенции присоединились 47 государств-участников.

Ассамблея ООН приняла Резолюцию 68/167²⁰⁷, в которой была высказана обеспокоенность в связи с возможными негативными последствиями мер по наблюдению, перехвату сообщений и сбора персональных данных (особенно когда это происходит в массовом масштабе) для осуществления прав человека и пользования этими правами, прежде всего правом на неприкосновенность частной жизни.

Введение различных видов чрезвычайных мер в условиях пандемии оправданно и необходимо (см. выше раздел I.1). Многие из этих мер направлены на выявление переносчиков вируса и отслеживание их контактов и передвижения. Международное право прав человека указывает на то, что введение любых мер наблюдения должно сопровождаться гарантиями защиты от злоупотреблений и представлять собой минимально возможное вмешательство в частную жизнь²⁰⁸. В связи с этим такие меры должны: 1) соответствовать закону; 2) преследовать законную цель или цели; 3) быть соразмерными преследуемой цели. При введении чрезвычайных мер по защите здоровья населения также крайне важно обеспечить соблюдение необходимых гарантий в отношении защиты данных. «Временные рекомендации» ВОЗ содержат ряд принципов этического и надлежащего использования технологий наблюдения в рамках противодействия пандемии, в том числе такие принципы, как ограниченный срок использования; соразмерность; минимизация данных; добровольность; ясность и прозрачность; защита неприкосновенности частной жизни при хранении данных; подотчетность²⁰⁹.

Эксперты БДИПЧ проводили мониторинг и анализ различных видов электронного наблюдения (например, специальных мобильных приложений или отслеживания геолокации)²¹⁰, а также про-

207 A/RES/68/167, Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век, 18 декабря 2013 г.

208 **Международные медико-санитарные правила: второе издание**, Женева, ВОЗ, 2005; **Стратегии эпиднадзора за случаями инфицирования человека COVID-19: временные рекомендации**. ВОЗ, май 2020 г.

209 **Ethical considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for COVID-19 contact tracing, Interim Guidance**, WHO, 28 May 2020.

210 Геолокализация – это точное или приблизительное определение геолокации объекта в реальном мире

блем, вызывающих обеспокоенность, и примеров хорошей практики в области использования различных механизмов наблюдения в рамках реагирования государств-участников на пандемию. По состоянию на 11 мая 2020 г. 38 государств начали использовать ту или иную форму расширенного электронного наблюдения в условиях чрезвычайной ситуации, а еще три государства заявили о намерении сделать это. В качестве обоснования таких мер чаще всего указывалась необходимость надзора за соблюдением обязательного карантина и самоизоляции для предотвращения распространения вируса SARS-CoV-2, а также для сбора информации и повышения осведомленности граждан о вспышке инфекционного заболевания, вызванного этим вирусом.

В 28 государствах были разработаны и уже используются различные мобильные приложения по сбору и анализу частной информации (например, о местонахождении индивида) или соответствующих сведений о состоянии здоровья лиц, находящихся под надзором эпидемиологов.

Реагируя на пандемию, государства-участники разработали и начали использовать различные технологии цифрового отслеживания, позволяющие контролировать людей, а также выявлять, оценивать состояние и изолировать тех, кто подвергся опасности заражения. Среди таких технологий наиболее распространенными являются мобильные приложения, отслеживающие геолокацию мобильного устройства²¹¹. В 28 государствах были разработаны и уже используются различные мобильные приложения по сбору и анализу частной информации (например, о местонахождении индивида) или соответствующих

(например, радара, мобильного телефона или компьютера, подключенного к Интернету). Под «геолокацией» также могут пониматься географические координаты (широта и долгота) той или иной точки.

211 Отслеживание геолокации – это определение текущего физического местонахождения лиц при помощи получения данных GPS (глобальной системы определения местоположения) с их смартфонов или других устройств, поддерживающих технологию GPS.

сведений о состоянии здоровья лиц, находящихся под надзором эпидемиологов.

Среди различных видов мобильных приложений власти все чаще выбирают и используют приложения²¹², способные отслеживать контакты с другими лицами или расстояние до них²¹³. Такие программы используют системы слежения, чаще всего работающие с датчиками приближения мобильных устройств, в целях выявления контакта между инфицированным лицом и другим пользователем²¹⁴. Среди государств-участников, начавших использовать мобильные приложения, 20 стран используют их для отслеживания контактов между людьми, а две страны – для мониторинга групп и собраний. Десять государств выбрали приложения для самодиагностики или отслеживания симптомов, при помощи которых жители могут сообщить о том, что они обнаружили у себя симптомы инфекции, подозревают заражение или выздоровели, либо проинформировать об отсутствии каких-либо симптомов или подозрений. В отличие от приложений для самодиагностики, мобильные приложения для отправки сообщений о гражданах, разработанные и используемые в двух государствах-участниках, призывают пользователей сообщать о других гражданах, нарушающих правила эпидемиологического надзора (например, не соблюдающих домашнюю самоизоляцию), или о коммерческих предприятиях, нарушающих профилактические или карантинные меры. В пяти государствах было начато использование приложений по обеспечению соблюдения карантина.

212 Цифровое отслеживание контактов – это метод отслеживания контактов с использованием систем отслеживания (чаще всего датчиков приближения мобильных устройств) для установления факта контакта между пользователем и инфицированным пациентом. Во время пандемии этот метод получил широкое распространение.

213 **Use of Mobile Apps for epidemic surveillance and response – availability and gaps** [Использование мобильных приложения для отслеживания эпидемии и реагирования – доступность и недостатки], Global Security, 2020.

214 **The Challenge of Proximity Apps For COVID-19 Contact Tracing** [Проблемы приложений по мониторингу расстояния для отслеживания контактов с лицами, зараженными COVID-19], Crocker, Opsahl and Cyphers, 10 April 2020.

ВИДЫ МОБИЛЬНЫХ ПРИЛОЖЕНИЙ, ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ ОБСЕ

Индивидуальное отслеживание контактов

21

Собрания групп /
неиндивидуальное отслеживание

2

Обеспечение соблюдения

5

карантина Самодиагностика /
отслеживание симптомов

10

Сообщения от граждан

2

Количество государств,
использующих приложение

Использование технологий отслеживания может приводить к серьезным нарушениям права на неприкосновенность частной жизни, особенно если такое использование не является временным, прозрачным, добровольным на каждом этапе, надежным, свободным от коммерческих интересов и соразмерным преследуемой цели.

Несмотря на рост популярности указанных технологий среди государств-участников, их использование может приводить к серьезным нарушениям права на неприкосновенность частной жизни, особенно если такое использование не является временным, прозрачным, добровольным на каждом этапе, надежным, свободным от коммерческих интересов и соразмерным преследуемой цели²¹⁵. ВОЗ, ряд НПО, исследовательские центры, ученые и эксперты из разных стран региона ОБСЕ указывают на необходимость изучить эффективность таких технических решений, а также правовые и социальные последствия их применения, прежде чем начать их широкое использование²¹⁶.

Обеспечив возможность скачивания и использования мобильных приложений для цифрового отслеживания инфицированных лиц, необходимо получить свободное и информированное согласие конкретного пользователя. При этом использование таких приложений, даже добровольное, необязательно означает, что пользователь дал согласие на обработку своих персональных данных. В большинстве случаев государственные органы или частные компании из государств ОБСЕ, участвовавшие в разработке подобных приложений, не предоставляли достаточной информации о том, как долго будет осуществляться мониторинг, каким образом будут собираться данные о пользователе, кому будет предоставлен доступ к обработанной информации, как будут уничтожаться собранные данные и для каких целей они могут использоваться. За исключением немногих государств, которые четко заявили об использовании мобильных приложений в течение ограниченного времени и предоставили общественности информацию о защите данных и гарантиях, касающихся сроков и способов хранения данных²¹⁷, в целом до сих пор неясно, как

215 **The challenge of proximity apps for COVID-19 contact tracing**. Electronic Frontier Foundation; 2020.

216 **Ethical considerations to guide the use of digital proximity tracking technologies for COVID-19 contact tracing, Interim Guidance**, 28 May 2020; Muller, C., et al (2020), 'Inzake: COVID-19 tracking-en tracingapp en gezondheidsapp', Letter sent to Minister-president, Minister of Health, Welfare and Sport, and Minister of Justice and Security [K

вопросу о приложении для отслеживания COVID-19 и приложении для охраны здоровья: письмо премьер-министру, министру здравоохранения, социального обеспечения и спорта и министру юстиции и безопасности], 13 апреля 2020 г.

217 **Латвия**, а также **Швеция**, где Управление общественного здравоохранения использует мобильные данные для анализа передвижения граждан по стране. Управление получает доступ к информации мобильного оператора Telia посредством сбора анонимизированных и обобщенных данных, полученных с мобильных устройств абонентов. Научные сотрудники Лундского университета разработали

долго после удаления приложения с мобильного устройства собранная им личная информация будет храниться и оставаться доступной государственным органам и третьим сторонам.

В нескольких странах²¹⁸ использование определенных мобильных приложений было обязательным. Это не только вызывает вопросы с точки зрения равенства (в отношении доступа индивидов к смартфонам и наличия у них финансовых средств для их использования), но и создает серьезный риск произвольного сбора личной информации, обусловленный широким диапазоном возможностей таких приложений по сбору данных. Часто пользователи должны сообщить свое имя, номер мобильного телефона и паспортные данные. Сбор, хранение и обработка информации должны ограничиваться минимально необходимым объемом данных, которые требуются для выполнения поставленной задачи по защите здоровья населения и соответствуют принципу минимизации данных. Следует отметить, что принудительное использование мобильных приложений может уменьшить доверие к системе и негативно повлиять на эффективность мер в области общественного здравоохранения.

В девяти государствах-участниках те или иные органы государственной власти запросили у операторов мобильной связи и банков данные о местонахождении граждан, детализацию телефонных звонков, информацию об Интернет-трафике, реквизиты банковских счетов и данные о совершении операций с использованием электронных платежных инструментов (банковских карт), часто без согласия граждан на предоставление такой информации²¹⁹. Целью этой меры было отслеживание лиц с подтвержденным диагнозом COVID-19. В четырех государствах-участниках

уже опробованы биометрические браслеты²²⁰ или кольца как средства для отслеживания соблюдения гражданами самоизоляции и карантина²²¹. В ряде стран²²² осуществляется сплошная регистрация данных о любом использовании мобильной связи, включая звонки, сообщения и соответствующие метаданные (время, адресат и т. д.)²²³.

В нескольких странах использовались камеры видеонаблюдения с технологией распознавания лиц²²⁴ в целях проверки соблюдения карантина²²⁵ либо были существенно расширены масштабы видеонаблюдения²²⁶. Использование технологий

приложение для смартфона для картографирования распространения COVID-19 на основе данных о симптомах, которые передают через приложение сами пользователи.

218 **Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация и Турция.**

219 **Europe's Other Coronavirus Victim: Information and Data Rights** [Другие жертвы карантина в Европе: права на защиту информации и данных], BIRN, 24 March 2020. Эти девять стран – **Австрия, Армения, Болгария, Германия, Италия, Канада, Сербия, Чехия и Эстония.** Для предоставления информации о реализации этой меры на практике необходимы дополнительные исследования.

220 Биометрические браслеты: биометрия – это наука об измерении биологических характеристик. Биометрические браслеты – устройства, передающие данные о количественных параметрах жизнедеятельности организма – температура тела, частота дыхания, пульс и т. п.

221 **Германия, Лихтенштейн, Румыния и Соединенные Штаты.**

222 Например, в **Сербии.** Слежение за мобильными телефонами и банковскими платежами также осуществляли **Австрия, Армения, Болгария, Германия, Италия, Канада, Чехия и Эстония.**

223 **Europe's Other Coronavirus Victim: Information and Data Rights**, BIRN, 24 March 2020.

224 Технология распознавания лиц – вид биометрического программного обеспечения, которое математически фиксирует особенности черт лица человека и хранит эти данные в виде «лицевого отпечатка». Такое программное обеспечение использует алгоритмы глубокого обучения для сравнения зафиксированного изображения или цифровой фотографии с хранящимся «отпечатком лица», чтобы установить личность индивида.

225 Примером этого может служить случай левобережного района Приднестровья в Молдове: **Transnistria uses facial recognition to identify quarantine violators** [В Приднестровье используется технология распознавания лиц для выявления нарушителей карантина], Privacy International, 2020.

226 Сообщалось, что власти **России** установили 100 тысяч новых камер видеонаблюдения, см. **100,000 cameras: Moscow uses facial recognition to enforce quarantine** [100 000 камер: Москва использует распознавание лиц, чтобы заставить граждан соблюдать карантин], France24, 24 марта 2020 г. Активисты, обеспокоенные использованием распознавания лиц в нарушение неприкосновенности частной жизни, подали судебный иск к Департаменту информационных технологий города Москвы, в ведении которого находится городская программа видеонаблюдения, и потребовали запретить использование этой технологии во время массовых мероприятий и протестов. **Russian court says facial recognition tech does not violate privacy** [Российский суд признал технологию распознавания лиц не нарушающей неприкосновенность частной жизни], апрель 2020 г.

видеонаблюдения и распознавания лиц, являющееся серьезным вмешательством в частную жизнь, вызывает большую обеспокоенность с точки зрения права на неприкосновенность частной жизни, поскольку эти технологии предполагают сбор, извлечение, хранение или распространение биометрических данных о лицах людей, часто без явно выраженного согласия со стороны этих людей или их предварительного уведомления. Восемь государств-участников для контроля за передвижением людей и соблюдением карантина использовали беспилотные летательные аппараты²²⁷. В одной стране, по сообщениям, для надзора за соблюдением карантинных мер использовались записи с камер видеонаблюдения²²⁸.

Сбор данных об индивидах не только угрожает неприкосновенности частной жизни – такие системы являются уязвимыми для несанкционированного доступа со стороны третьих лиц. БДИПЧ известно о двух государствах, публично сообщивших, что их базы данных с информацией о пациентах подверглись хакерским атакам. В трех государствах-участниках была зафиксирована утечка личных данных пациентов с COVID-19 из официальных источников данных²²⁹. Хакерские атаки и утечки информации не только являются грубым вмешательством в частную жизнь граждан (в частности, пациентов с COVID-19), но и представляют большую опасность для этих

лиц и членов их семей. В некоторых случаях даже анонимизация данных может быть недостаточно эффективной, если должным образом не определены категории данных, подлежащих использованию²³⁰. Несмотря на анонимизацию, в небольших селах и городах таких сведений, как пол, возраст и название улицы, на которой проживает человек, может быть достаточно для установления личности. Очень важно, чтобы законодательство, регулирующее применение новых технологий наблюдения, предусматривало гарантии недопущения утечки данных, и эти гарантии должны неукоснительно соблюдаться.

Принятые меры по борьбе с распространением COVID-19 заключали в себе значительные риски для безопасности индивидов и защиты персональных данных применительно к лицам, находящимся в уязвимом положении, и маргинализированным группам.

Соответствующее законодательство всегда должно включать точное описание целей и устанавливать четкие границы использования персональных данных, а также предусматривать наличие механизма надзора в этой области. Если такие гарантии защиты не отражены в законодательстве надлежащим образом, это может приводить к серьезным проблемам с точки зрения защиты данных²³¹. Принятые меры по борьбе

227 Например, полиция **Испании**, Департамент полиции Стамбула в **Турции** и отделение Агентства гражданской защиты в г. Осиек в **Хорватии**. О последнем из названных см.: **Croatian Police Use Drones to Catch Rule Breakers** [Полиция Хорватии использует беспилотники для отлова нарушителей правил], 2020.

228 В **Греции** использование различных технологий видеонаблюдения, включая слежение при помощи беспилотных летательных аппаратов, не регулируется законом в достаточной мере, позволяющей не допустить ущемления права на неприкосновенность частной жизни.

229 В **Хорватии** неустановленные лица пытались неправомерно воспользоваться чрезвычайной ситуацией для незаконного сбора персональных данных. Несколько граждан посредством мобильных приложений получили сообщения, якобы от сотрудников органов власти, с требованием сообщить свои персональные данные для внесения в реестр нарушителей самоизоляции. **COVID-19 pandemic adversely affects digital rights in the Balkans** [Неблагоприятные последствия пандемии COVID-19 для цифровых прав на Балканах], EDRi, 15 апреля 2020 г.

230 В **Словакии** Национальный информационный центр по здравоохранению опубликовал информацию о поле и возрасте пациентов, а также названия улиц, на которых они проживают. См.: **Na webe boli ulice a presný vek pacientov s koronavírusom. Štát chybu odmieta, ale stiahol ich** [В Интернете опубликовали названия улиц и точный возраст пациентов с коронавирусом. Государство не признало ошибку, но удалило данные], Zive.aktuality.sk (2020), 30 марта 2020 г.; **Matovič on the coronavirus map: the atmosphere does not favour more detailed data** [Матович о карте коронавируса: положение не благоприятствует публикации более подробных сведений], Slovak Spectator (2020), 6 апреля 2020 г.

231 Например, в **Румынии** сотрудники полиции начали в рутинном порядке фотографировать удостоверения личности граждан на свои личные мобильные телефоны при проведении проверок методом случайной выборки для обеспечения соблюдения социальной дистанции. Хотя позднее сотрудники полиции отказались от такой практики и перешли на

ТЕХНОЛОГИИ НАБЛЮДЕНИЯ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ГОСУДАРСТВАМИ-УЧАСТНИКАМИ ОБСЕ



с распространением COVID-19 заключали в себе значительные риски для безопасности индивидов и защиты персональных данных применительно к лицам, находящимся в уязвимом положении, и маргинализированным группам. Одной из наиболее серьезных проблем для общин ЛГБТИ и лиц, вовлеченных в секс-индустрию, стал риск утечки данных, касающихся сексуальной ориентации и гендерной идентичности²³². Технологии расширенного наблюдения (например, отслеживание по GPS) могут способствовать злоупотреблениям, когда они целенаправленно используются в отношении конкретных лиц или групп – в частности, беженцев и мигрантов, а также рома и синти. Для того чтобы избежать нарушения прав, перед началом использования различных способов наблюдения необходимо провести оценку их воздействия. Следует разработать

использование сертифицированного полицейского оборудования, такие методы вызывают серьезную обеспокоенность с точки зрения защиты данных. См.: **Poliția Română a ordonat polițiștilor să șteargă toate fotografiile declarațiilor pe proprie răspundere din telefoanele personale** [Румынская полиция приказала своим сотрудникам под свою ответственность удалить все фотографии удостоверений со своих личных телефонов], Mediafax (2020), 5 апреля 2020 г.

232 **Statement on the International Day against Homophobia, Transphobia and Biphobia** [Заявление по случаю Международного дня борьбы с гомофобией, трансфобией и бифобией], УВКПЧ ООН, 17 мая 2020 г.

специальные гарантии защиты, позволяющие не допустить ущемления прав человека при наблюдении за представителями уязвимых групп.

Были отмечены случаи использования различных обязательных мер по борьбе с пандемией в качестве предлога для преследования **правозащитников, журналистов, лиц, сообщающих о нарушениях, и граждан, выражающих критические взгляды** по отношению к власти²³³. В связи с этим следует подчеркнуть чрезвычайную важность свободного, активного и полноценного участия всех заинтересованных сторон, включая экспертов в области общественного здравоохранения, организации гражданского общества и представителей маргинализированных групп.

233 Например, в **Казахстане**, см.: **Rights Defenders Accuse Kazakh Authorities of Using Coronavirus Restrictions to Stifle Dissent** [Правозащитники обвинили власти Казахстана в использовании коронавирусных ограничений для подавления инакомыслия], RFERL, 20 апреля 2020 г. Сообщалось, что власти **Азербайджана** использовали ограничения, введенные в рамках мер по борьбе с распространением COVID-19 (систему смс-регистрации), для ареста оппозиционных активистов под предлогом «невыполнения распоряжений полиции» и «нарушений карантинного режима», чтобы пресечь критику правительства. См.: **Azerbaijan government arrests activists for breaking lockdown rules** [Власти Азербайджана арестовывают активистов за нарушение правил карантина], Privacy International, 16 апреля 2020 г.

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Открытое и прозрачное информирование общественности об использовании электронного наблюдения, а также реальные и понятные усилия по обеспечению защиты права на неприкосновенность частной жизни не только способствуют более тщательному соблюдению правил, но и поощряют ответственное поведение граждан. 17 апреля 2020 г. Европейский парламент принял резолюцию²³⁴, в которой он потребовал от властей государств обеспечить полную прозрачность при использовании новых технологий для мониторинга пандемии, с тем чтобы граждане могли проверить протокол защиты безопасности и неприкосновенности частной жизни, лежащий в основе используемых инструментов.

Важнейшую роль в информировании общества и подготовке рекомендаций для правительств по использованию инструментов, предполагающих меньшую степень вмешательства, играют ведомства по защите данных²³⁵. Также следует отметить, что новые технологии широко использовались различными сторонами для информирования и мобилизации граждан во время кризиса. Гражданское общество и местные инициативы оказали большую помощь в информировании общественности о существующих рисках и необходимых мерах²³⁶. Особое значение во время кризиса имели совместные инициативы по информированию граждан при помощи новых технологий и инновационных подходов²³⁷.

234 **EU co-ordinated action to combat the COVID-19 pandemic and its consequences** [Координация действий ЕС по борьбе с пандемией COVID-19 и ее последствиями], European Parliament.

235 Например, в **Литве** Государственная инспекция по защите данных опубликовала рекомендацию, в соответствии с которой данные, позволяющие идентифицировать конкретного субъекта данных, не должны предоставляться органу общественного здравоохранения, если он запросил только обобщенную статистику. Также инспекция провела четкое разграничение между данными, которые могут обрабатываться во время пандемии, и данными, обработка которых не допускается, со ссылкой на принцип минимизации данных. См.: **Personal Data Protection and Coronavirus COVID-19** [Защита персональных данных и коронавирус COVID-19]. Аналогичным образом, в **Латвии** ведомство по защите данных оказало поддержку разработке приложения Apturi Covid («Стоп COVID»), позаботившись о том, чтобы данные автоматически удалялись из приложения после истечения 14-дневного срока их хранения. См.: **Data custodians promise to make sure that Stop Covid respects your privacy rights** [Защитники данных обещают позаботиться о том, чтобы приложение Apturi Covid не нарушало ваши права на неприкосновенность частной жизни].

236 Во **Франции** две организации гражданского общества пожаловались на использование полицией беспилотных летательных аппаратов для надзора за соблюдением карантинных мер. Государственный совет в своем недавнем решении признал использование беспилотников незаконным, так как собираемые ими данные позволяли установить личность индивида. Государственный совет Франции, **Постановления №№ 440442, 440445 от 18 мая 2020 г. (франц.)**.

237 Например, в Азербайджане в сотрудничестве с ПРООН был проведен всемирный виртуальный хакатон Hack Covid-19 для объединения технических решений по борьбе с пандемией коронавируса, а также для поддержки лозунга «Оставайтесь дома». См.: **Hack Covid19**.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- В рамках борьбы с распространением COVID-19 рекомендуется использовать только такие средства электронного наблюдения, которые предусмотрены законом, являются необходимыми, соразмерными и недискриминационными и использование которых ограничено конкретными сроками; следует сочетать так называемые «умные» решения с тестированием на COVID-19.
- Рекомендуется проверять, обеспечиваются ли достаточные гарантии в отношении защиты неприкосновенности частной жизни, и оценивать риски, связанные с обработкой данных (в частности, путем проведения оценки воздействия в отношении защиты данных до начала использования любых средств наблюдения).
- Следует обеспечить уничтожение собранных данных сразу же после окончания эпидемии, когда отпадет непосредственная необходимость в этой информации для предотвращения распространения COVID-19, и гарантировать недопущение использования этих данных для каких-либо других целей.
- Необходимо планировать поэтапное прекращение электронного наблюдения после окончания текущего глобального кризиса в области здравоохранения. Следует воздерживаться от ненадлежащего использования чрезвычайных полномочий и электронного наблюдения против правозащитников, лиц, сообщающих о нарушениях; журналистов и медицинских работников «первой линии», критически отзывающихся о действиях правительства. Рекомендуется принимать дополнительные меры для защиты данных, касающихся уязвимых групп. Персональные данные должны быть защищены от утечек.
- Рекомендуется воздерживаться от использования обязательных приложений, сплошной регистрации данных, приложений и сайтов для приема сообщений от граждан, так как такие инструменты уязвимы для злоупотреблений.
- Следует обеспечить прозрачность в отношении хранения собранных данных и их передачи третьим сторонам.
- Необходимо придерживаться стандартов прозрачности и подотчетности при введении любых мер по наблюдению; эти меры должны преследовать законную цель по защите здоровья населения и предусматривать гарантии защиты от нарушений прав человека.
- Рекомендуется поощрять инклюзивные подходы, привлекая к участию организации гражданского общества, национальные правозащитные институты, ведомства по защите данных и представителей меньшинств.

ЧАСТЬ II.

Последствия для демократических институтов и прав человека

Как сама пандемия, так и меры реагирования на нее со стороны государств привели к серьезным последствиям для осуществления и реализации основных свобод и прав человека и для функционирования демократических институтов и процедур в регионе ОБСЕ. В следующих разделах представлена обзорная информация о том, как пандемия повлияла на демократические институты, основанные на верховенстве права и принципе участия, а также на конкретные права человека и гражданское общество и на реализацию принципов равенства и инклюзивности. Эти три раздела отражают стратегию работы БДИПЧ и содержат анализ последствий чрезвычайных мер, относящихся к различным сферам компетенции Бюро.

В первом разделе настоящей части II рассматриваются вопросы, связанные с работой парламентов, демократическим законотворчеством, работой судебных органов, выборами и наблюдением за выборами, а также деятельностью национальных правозащитных институтов (НПИ) и правозащитников. Во втором разделе рассматриваются конкретные основные права и свободы, в наибольшей степени затронутые чрезвычайными мерами, – свобода передвижения, свобода от пыток, жестокого обращения и произвольного задержания; свобода собраний, свобода объединений, свобода религии или убеждений, а также право на справедливое судебное разбирательство. Третий раздел посвящен ситуации с правами человека всех тех, кто пострадал от негативных (и часто множественных) последствий

неравенства, и содержит подразделы о преступлениях на почве ненависти и дискриминации, дискриминации в отношении женщин, гендерном неравенстве и домашнем насилии, положении рома и синти, мигрантах, а также жертвах торговли людьми.

Примеры из разных стран региона ОБСЕ использованы в настоящем отчете с целью проиллюстрировать рассматриваемые тенденции, подчеркнуть вопросы, вызывающие обеспокоенность, а также указать на практику, которая может считаться успешной. Все наблюдения, приведенные в данном отчете, прочно опираются на обязательства ОБСЕ, международное право прав человека и другие соответствующие стандарты. Эти наблюдения также учитывают примеры хорошей практики из разных стран и ранее опубликованные рекомендации Бюро (при наличии таковых). Помимо этого, в соответствии с обязательствами ОБСЕ в области интеграции гендерных аспектов во все стратегии, меры и программы, в настоящем отчете учитывается возможное различие между последствиями чрезвычайных мер для мужчин и женщин.

Наконец, каждый тематический раздел данной части завершается списком рекомендаций, которые должны помочь государствам-участникам в их усилиях по выполнению своих обязательств и соблюдению прав человека при реагировании на пандемию COVID-19 и другие чрезвычайные ситуации.

II.1 ДЕМОКРАТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ И ПРОЦЕДУРЫ

Цель данного раздела состоит в определении основных тенденций, касающихся поддержания нормального функционирования парламентов и судебных органов, избирательных процедур и деятельности национальных правозащитных институтов в регионе ОБСЕ, а также в привлечении внимания к вопросам, вызывающим обеспокоенность, и к примерам хорошей практики в данной сфере. Подробное и полное описание всех мер и процедур, использованных и введенных государствами-участниками ОБСЕ во время пандемии COVID-19, выходит за рамки настоящего отчета, особенно если учесть многообразие парламентских, судебных и избирательных систем, существующих в государствах региона.

II.1.A РАБОТА ПАРЛАМЕНТОВ

В данном подразделе приводится обзор деятельности национальных законодательных органов в регионе ОБСЕ во время пандемии COVID-19 и содержится оценка возможных проблем для нормального осуществления парламентами государств-участников своих законодательных и надзорных полномочий – проблем, ставших результатом кризиса. Национальные парламентам должны играть очень важную роль в разработке и определении демократических мер реагирования на этот беспрецедентный кризис, а также должны поддерживать свою способность продолжать принимать решения, гарантируя представительство всех групп общества, эффективный надзор за правительством²³⁸ и инклюзивное и прозрачное принятие законодательных мер²³⁹. С этой целью государства-участники в Московском документе 1991 г. приняли обязательство «обеспечить, чтобы в период действия чрезвычайного положения в максимально возможной степени гарантировалось нормальное функционирование законодательных органов»²⁴⁰.

Данный раздел не содержит подробную правовую оценку национальных парламентских процедур, принятых государствами-участниками в ответ на пандемию COVID-19; в нем представлена обзорная информация о том, какими способами государства смогли обеспечить нормальное функционирование своих законодательных органов в соответствии с принципами разделения властей и плюралистической демократии²⁴¹.

Национальные парламентам 56 государств-участников ОБСЕ²⁴² по-разному реагировали на вызовы, связанные с пандемией COVID-19, и корректировали свою работу при помощи конкретных мер и некоторых уникальных подходов к решению проблем. Рассматривая все эти разнообразные меры, можно сделать три главных наблюдения. Во-первых, собранные БДИПЧ данные показывают, что национальные парламентам в регионе ОБСЕ, как правило, в максимально возможной степени стремились поддерживать свое нормальное функционирование, и благодаря этому появились различные примеры хорошей практики и были сделаны выводы, которые могут быть использованы парламентами других стран и придать новый импульс межпарламентскому сотрудничеству. Во-вторых, на функционирование парламентам все-таки повлияли ограничения (в ряде случаев достаточно серьезные), касающиеся как

241 См. также раздел части I настоящего отчета о роли парламентам, в частности, относительно принятия решения о введении чрезвычайных мер и контроля за их исполнением, включая официальное объявление чрезвычайного положения. Настоящий раздел в большей степени посвящен тому, как пандемия и чрезвычайные меры повлияли на нормальное функционирование парламентам как демократических институтов.

242 **Святой Престол** в силу особенностей своей государственности не имеет парламента. Европейский парламентам, хотя он и является полноценным законодательным органом 27 государств-участников, не включен в это число, так как Европейский союз как таковой нельзя считать государством-участником ОБСЕ. При этом следует отметить, что пандемия серьезно затронула и работу Европейского парламента, который принял ряд мер, с тем чтобы адаптироваться к ситуации и обеспечить продолжение своего функционирования.

238 См. Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.2.

239 См. Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.8.

240 См. Московский документ 1991 г., п. 28.5.

процедурных и материально-технических аспектов, так и основного содержания парламентской деятельности, что привело к сокращению законодательных функций и ограничило возможности для осуществления надзора. В-третьих, в нескольких государствах-участниках кризис настолько серьезно повлиял на работу национальных парламентов, что они в значительной степени оказались неспособны продолжать свою нормальную работу. В отдельных случаях дело почти дошло до фактического отказа от выполнения законодательной, представительной и контрольной функций.

Среди всего спектра мер, принятых парламентами в государствах региона ОБСЕ с целью обеспечить продолжение своего надлежащего функционирования, можно выделить пять главных тенденций, иллюстрирующих общие для многих парламентов решения, которые были использованы в ответ на возникающие вызовы. Несмотря на то, что конечные результаты этих шагов были различными, использованные решения указывают, с одной стороны, на способность парламентов реагировать на чрезвычайную ситуацию и справляться с ней, а с другой – на то, как эта ситуация повлияла на нормальную работу парламентов.

Первая тенденция выражается в принятых некоторыми национальными парламентами решений о внесении в свой регламент поправок, позволяющих использовать в работе парламентов определенные альтернативные процедуры ввиду особых обстоятельств, связанных с пандемией COVID-19²⁴³. Эти решения, хотя и процедурные по своему характеру, оказались важными и необходимыми для того, чтобы изменить обычный порядок работы парламентов, что позволило принять и некоторые другие меры, о которых будет сказано ниже. Такие решения, в силу своей гибкости и оперативности, могут быть ценным примером

243 К числу национальных парламентов, решивших изменить свой регламент, относятся, в частности, парламенты **Албании, Бельгии, Боснии и Герцеговины, Германии, Дании, Литвы, Польши, Российской Федерации и Хорватии**. 15 мая Палата представителей Конгресса Соединенных Штатов изменила регламент, предусмотрев возможность голосования по доверенности во время пленарных заседаний и проведения заседаний комитетов в удаленном режиме.

для тех национальных парламентов, регламенты которых препятствуют реализации необходимых мер, позволяющих продолжить работу парламента в условиях чрезвычайной ситуации.

Второй комплекс мер, принятых рядом законодательных органов, предусматривает сокращение числа пленарных заседаний и заседаний комитетов, пересмотр графика работы и оптимизацию работы парламента. В большинстве случаев этот подход, как кажется, направлен на снижение потенциального риска для здоровья парламентариев, от которых их парламентская работа требует физического присутствия; обычно он сопровождался дополнительными мерами для парламентариев и сотрудников аппарата, касающимися социального дистанцирования, а также процедур голосования. Во время пандемии COVID-19 более половины национальных парламентов государств-участников ОБСЕ сократили свою работу²⁴⁴.

С сокращением календарного плана работы также были тесно связаны принятые некоторыми парламентами меры по сокращению тематического охвата своей деятельности, в рамках которых парламенты ограничивались рассмотрением вопросов, имеющих непосредственное отношение к COVID-19 или другим неотложным проблемам. Такая расстановка приоритетов в той или иной степени имела место в разных странах по всему региону ОБСЕ²⁴⁵. В связи с этим пандемия

244 К ним относятся парламенты **Австрии, Греции, Исландии, Нидерландов, Франции, Чешской Республики и Эстонии**. Сейм Латвии принял решение о сокращении числа пленарных заседаний, запретил присутствие депутатов в полном составе в зале заседаний и выделил восемь отдельных помещений в здании парламента, имеющих оборудование для конференцсвязи, с тем чтобы обеспечить социальное дистанцирование. В **Российской Федерации** Государственная Дума также внесла изменения в свой график работы до конца августа, сократив количество пленарных заседаний и многочасовых собраний. В Государственном собрании **Словении** проводились внеочередные заседания с соблюдением дистанции не менее 1,5 м между участниками, а большая часть заседаний комитетов была перенесена на более поздние даты.

245 Например, парламенты **Андорры, Болгарии, Кипра и Франции** ограничили свою работу рассмотрением только тех законодательных актов, которые имели отношение к кризису. Другие законодательные органы придерживались менее строгого подхода – например, так происходило в **Германии, Дании, Исландии, Италии и Португалии**, где

стала серьезным вызовом для представительной демократии в регионе ОБСЕ, поскольку она привела к остановке или свертыванию значительной части законодательных процессов, парламентского надзора и контроля, а также нормального представления интересов избирателей, не связанных непосредственно с текущей кризисной ситуацией.

Четвертый вид мер, принятых рядом парламентами, касался уменьшения числа депутатов, обязанных физически присутствовать на пленарных заседаниях и заседаниях комитетов, а в ряде случаев – и снижению кворума, необходимого для голосования и принятия законов²⁴⁶.

Наконец, самой распространенной в условиях пандемии практикой (и, возможно, имеющей наиболее долгосрочные последствия) стало внедрение некоторыми парламентами инновационных и технологических решений, позволяющих законодательным органам работать в удаленном и виртуальном режиме. Несмотря на то, что до начала кризиса оборудованием, необходимым для использования коммуникационных технологий в целях удаленного выполнения своих функций, располагали лишь немногие парламента, а многим другим делать это не позволяли правовые и конституционные нормы, многие парламента государств-участников смогли перевести значительную часть своей работы в онлайн-режим при помощи видеоконференций и других систем удаленного доступа²⁴⁷. Более того, начиная с марта

2020 г., инновационные меры, принимаемые парламентами в этой сфере, быстро расширяются и развиваются. В большинстве случаев парламента предпочитают проводить в удаленном режиме заседания комитетов – возможно, из-за того, что во многих парламентах они регулируются менее строгими положениями, чем пленарные заседания²⁴⁸. При этом некоторые парламента разрешили проводить и пленарные заседания в удаленном режиме при помощи видеоконференций или других инновационных технологий²⁴⁹. Также во многих государствах-участниках в удаленном режиме стало проходить и голосование в ходе пленарных заседаний и заседаний комитетов²⁵⁰.

Аналогичная работа по изучению возможностей проводилась парламентами **Грузии** и **Монголии**.

248 Среди прочих, проводить заседания комитетов в удаленном режиме с использованием Интернет-технологий разрешили парламента **Германии**, **Италии**, **Люксембурга** и **Хорватии**. Одним из первых удаленные заседания комитетов с использованием средств электронной коммуникации разрешил парламент **Албании**. Парламент **Норвегии** на срок до 30 апреля отменил требование об обязательном физическом присутствии депутатов на заседаниях комитетов, разрешив им подключаться к работе в удаленном режиме. В **Украине** парламентские комитеты проводят свои заседания в формате видеоконференции; в удаленном режиме проходит и голосование – путем поднятия рук или переключки. Заседания и голосования комитетов в удаленном режиме были разрешены и в **Швейцарии**, где используется система голосования через электронную платформу или при помощи переключки.

249 Например, парламента **Литвы**, **Монако**, **Словении**, **Соединенного Королевства**, **Финляндии** и **Эстонии** в той или иной степени стали допускать дистанционное участие депутатов в пленарных заседаниях. В марте впервые в формате видеоконференции прошло пленарное заседание Сената **Узбекистана**.

250 Парламент **Испании** признал пандемию COVID-19 особым обстоятельством, предусмотренным его регламентом, – изначально соответствующее положение появилось в правилах в 2012 г. и было направлено на то, чтобы предоставить возможность проголосовать в дистанционном режиме во время пленарных сессий депутатам, находящимся на больничном или в отпуске по уходу за ребенком. В **Бельгии** Палата представителей решила считать присутствующими на заседаниях комитетов и пленарных сессиях не только депутатов, лично явившихся на заседание, но и депутатов, участвующих в них через Интернет; таким депутатам было разрешено голосовать дистанционно. Все заседания комитетов проходили с использованием платформы видеоконференций с синхронным переводом на нидерландский или французский язык, а голосование

допускалось выполнение и других важных и неотложных законодательных функций.

246 Соответствующие меры приняли национальные парламента **Австрии**, **Дании** и **Финляндии**. Стортинг **Норвегии** решил уменьшить число депутатов, обязанных присутствовать на пленарных заседаниях, со 169 до 87 человек на срок до конца апреля. В **Португалии** кворум, необходимый для пленарных заседаний парламента, был снижен до одной пятой от общего числа депутатов, с сохранением пропорционального распределения среди фракций. В **Швеции** руководители партийных фракций тоже договорились уменьшить на март и апрель число депутатов, необходимое для принятия законов, до 55 из 349 человек.

247 Например, в **Канаде** Постоянному комитету по вопросам регламента и обеспечению деятельности парламента было поручено «изучить возможности, которые позволили бы членам парламента выполнять свои парламентские обязанности в условиях, когда Палата [общин] не проводит пленарных заседаний, в том числе [...] технологические решения».

Нынешний кризис играет роль катализатора внедрения инноваций в парламентах и все большего использования цифровых возможностей в парламентской деятельности ... однако видеоконференции и дистанционные дебаты пока нельзя признать полной заменой очного присутствия.

Эти примеры свидетельствуют о том, что во многих государствах внедрение решений, связанных с информационными технологиями, и использование инновационных онлайн-платформ в конечном итоге способствовало поддержанию функционирования парламента, позволив законодательным органам в определенном объеме продолжить свою работу во время пандемии. Можно ожидать, что такая тенденция в некоторых отношениях продолжится и в будущем, а нынешний кризис станет катализатором внедрения инноваций в парламентах и все большего использования цифровых возможностей в парламентской деятельности. При этом не стоит забывать о проблемах, связанных с внедрением цифровых решений (включая последствия удаленного режима работы и работы онлайн с точки зрения защиты данных, обеспечение партийной дисциплины, голосование через доверенных лиц, доступность цифровых технологий и т. д.). На данный момент видеоконференции и дистанционные дебаты нельзя признать полной заменой очного присутствия, поскольку возникают вопросы относительно того, как виртуальные пленарные заседания и заседания комитетов могут обеспечить содержательные дискуссии, инклюзивное законодательство и пространство для достижения политических компромиссов, а также,

депутатов проводилось с использованием специальной функции «поднятие руки». Дистанционное голосование на пленарных сессиях обеспечивалось при помощи новой цифровой системы для голосования, разработанной парламентом. Сейм **Польши** тоже начал использовать электронные средства коммуникации для обеспечения дистанционного участия депутатов в пленарных заседаниях, а также в работе комитетов и подкомитетов. В рамках этих новых мер каждому депутату был выдан планшет с индивидуальным логином и паролем, при помощи которого депутат может участвовать в работе парламента и в электронном голосовании. В мае электронную парламентскую платформу, позволяющую проводить всю работу парламента в дистанционном режиме, запустил сейм **Латвии**.

что самое важное, гарантировать учет мнения парламентской оппозиции (все это является основой представительной демократии в регионе ОБСЕ). Помимо этого, по имеющимся данным, использование цифровых решений по-разному отразилось на участии женщин и мужчин в законодательной деятельности²⁵¹.

В некоторых случаях пандемия прямым или косвенным образом серьезно повлияла на работу парламента, в конечном итоге препятствуя их нормальному функционированию, предусмотренному обязательствами ОБСЕ в соответствии с Московским документом 1991 г. Несмотря на различия контекстов и принятых мер, такие случаи вызывают обеспокоенность с точки зрения обеспечения верховенства права и баланса ветвей власти, так как из процессов принятия решений исключаются механизмы парламентского контроля и надзора. Например, в Северной Македонии²⁵² и Сербии²⁵³ парламента не

251 См. **отчет** Библиотеки Палаты общин от 26 мая 2020 г. (англ. яз.).

252 Собрание Северной Македонии 16 февраля 2020 г. приняло решение о самороспуске в преддверии досрочных парламентских выборов, назначенных на 12 апреля 2020 г. До этого в январе 2020 г. после отставки премьер-министра и объявления досрочных выборов было назначено временное техническое правительство, включавшее представителей правящих и оппозиционных партий. После объявления чрезвычайного положения 18 марта правительством был издан имеющий обязательную силу декрет, в соответствии с которым избирательный процесс был приостановлен до отмены чрезвычайного положения. В течение первых нескольких месяцев чрезвычайного положения действующий парламент отсутствовал, а конституция Северной Македонии не содержит процедуры парламентского одобрения обязательных решений правительства во время чрезвычайного положения; при этом в Конституционный суд поступали многочисленные запросы о пересмотре решений правительства. 6 мая Конституционный суд Северной Македонии единогласно постановил, что условия для повторного созыва парламента отсутствуют, так как после его роспуска 16 февраля полномочия были возвращены гражданам страны. В результате в этот период парламента Северной Македонии не работал; новые выборы состоялись 15 июля.

253 В Сербии 4 мая 2020 г. президент объявил новые парламентские выборы: первоначально они были назначены на 26 апреля, а впоследствии перенесены на более поздний срок. 16 марта президентом (совместно с председателем парламента и премьер-министром) в Сербии было объявлено чрезвычайное положение. Это решение не было утверждено парламентом, так как он не мог собраться на заседание из-за введенных правительством

работали из-за роспуска или невозможности собраться на заседание. В результате этого действия правительств этих стран по объявлению чрезвычайного положения и введению соответствующих мер в течение значительного периода времени оставалось без парламентского контроля.

Отчасти эти ситуации возникли из-за неудачного совпадения событий во времени, однако они указывают на то, что, возможно, необходимо задуматься о правовых аспектах роспуска и созыва парламентов в условиях чрезвычайной ситуации. Для того чтобы обеспечить выполнение парламентом хотя бы некоторых необходимых функций, в конституционных и правовых системах, возможно, следует предусмотреть положения, касающиеся непредвиденных обстоятельств, с тем чтобы предотвратить полное отсутствие законодательной ветви власти во время чрезвычайных ситуаций.

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Надзорные функции, выполняемые национальными парламентами, остаются важнейшим требованием парламентской демократии – особенно во время действия чрезвычайного положения, когда баланс сил смещается в сторону исполнительной власти. Для того чтобы свести к минимуму риск злоупотребления этими более широкими полномочиями, а также содействовать принятию более качественных решений, ряд парламентов в регионе ОБСЕ успешно продолжили выполнение своей предусмотренной конституцией функции по осуществлению надзора и в ряде случаев приняли специальные законодательные положения по этому вопросу. В некоторых государствах-участниках парламентами созданы комиссии

ограничительных мер, обусловленных пандемией COVID-19 и включающих, в частности, запрет на собрания с числом участников более 50 человек. Парламент не функционировал более 40 дней. 28 апреля, не предоставив четкого обоснования приостановки деятельности, председатель парламента созвал первую пленарную сессию с момента введения чрезвычайного положения. На этой сессии парламент утвердил решение о введении чрезвычайного положения от 15 марта и 44 декрета, принятых правительством в период действия чрезвычайного положения. 6 мая парламент вновь собрался на пленарное заседание, на котором он утвердил решение об отмене чрезвычайного положения.

по установлению фактов или специальные комитеты для обеспечения подробного и своевременного мониторинга борьбы с кризисом и его последствиями²⁵⁴. Другие парламентами разрешили подавать им вопросы в электронном формате, с тем чтобы обеспечить непрерывное выполнение этой важной функции по осуществлению надзора²⁵⁵, или же инициировали парламентские расследования²⁵⁶. Некоторые парламентами создали комиссии по изучению последствий общего реагирования на кризис с точки зрения прав человека²⁵⁷. В ряде государств-участников были зафиксированы примеры хорошей практики, касающиеся прозрачности работы парламентами (кризисная ситуация была использована для расширения доступа к информации и открытым данным)²⁵⁸.

254 Например, во Франции 17 марта парламент принял решение создать миссию по установлению фактов, касающихся воздействия и последствий пандемии, и также мер по реагированию на нее. В этой межпартийной инициативе участвуют все политические фракции и постоянные комитеты. Стортинг Норвегии учредил специальный комитет по вопросам COVID-19, задача которого – рассмотрение неотложных вопросов, касающихся кризиса и принятых правительством решений по борьбе с ним.

255 Парламент Норвегии, стремясь продолжить практику ответов на вопросы, заданные депутатами членам правительства, во время пандемии COVID-19, разрешил предоставлять вопросы и ответы в цифровом формате.

256 В Соединенном Королевстве комитет по вопросам женщин и равенства 30 марта инициировал **расследование** о воздействии мер борьбы с COVID-19 на лиц с защищаемыми признаками и призвал все заинтересованные стороны предоставить соответствующие свидетельства.

257 В Соединенном Королевстве важное расследование было начато объединенным комитетом по правам человека.

258 Например, в Албании благодаря решению о проведении заседаний комитетов в формате видеоконференции прямые трансляции таких заседаний стали доступны широкой публике. Парламент Эстонии во время кризиса COVID-19 решил повысить уровень прозрачности и проводить прямые трансляции ответов на вопросы в парламенте на своей странице в Facebook; видеозаписи пленарных заседаний публикуются на канале парламента в YouTube.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Государствам необходимо обеспечить нормальное функционирование парламентов, предусмотрев в их регламентах порядок работы на случай чрезвычайной ситуации, включая, среди прочего, вопросы физического присутствия на заседаниях, кворума, проведения заседаний в дистанционном режиме, а также использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ).
- После окончания чрезвычайной ситуации государствам следует провести оценку использования ИКТ для поддержания работы парламентов во время чрезвычайных ситуаций и в другие периоды и проанализировать соответствующие риски и пользу, последствия для участия мужчин и женщин, а также необходимость внесения изменений в правовую базу в целях содействия использованию новых технологий.
- Для того чтобы граждане имели ясное представление о работе парламента в условиях чрезвычайной ситуации, парламенты должны обеспечить полную прозрачность своей работы, а также решений, касающихся их функционирования во время чрезвычайных ситуаций; они могут рассмотреть вопрос о предоставлении гражданам возможности подавать в адрес парламента и депутатов онлайн-петиций насчет законов/проблем, связанных с чрезвычайной ситуацией.
- Парламентам следует провести специальные слушания/дебаты по вопросам, касающимся чрезвычайной ситуации, и государства должны обеспечить, чтобы парламенты играли ведущую роль в разработке политики и мер реагирования на чрезвычайную ситуацию с соблюдением принципов прозрачности и подотчетности (вместо того, чтобы разрешать исполнительной власти издавать декреты без какого-либо контроля).

II.1.5 ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО

Парламенты, избранные в ходе подлинных выборов, выполняют в конституционной демократии законодательную функцию, однако демократическое законодательство подразумевает не только механическое функционирование законодательных органов. Статья 25 МПГПП содержит правовую основу для инклюзивного участия каждого гражданина в ведении государственных дел. Комитет по правам человека ООН в этой связи особо отметил, что «граждане принимают участие в ведении государственных дел в рамках общенародных дискуссий и диалога со своими представителями или путем осуществления своего права на организацию»²⁵⁹. Генеральная Ассамблея ООН, помимо прочего, также признала право лиц участвовать в управлении

государством и ведении государственных дел. Это включает право на подачу петиций, представление в государственные институты предложений относительно улучшения их деятельности и привлечение внимания к любому аспекту их работы²⁶⁰. На региональном уровне Совет Европы рекомендовал органам управления всех уровней обеспечить, без какой бы то ни было дискриминации, эффективное участие НПО в диалоге и консультациях относительно целей и решений в области государственной политики²⁶¹.

ЕСПЧ постановил, что проверка законопроектов, предусматривающих ограничения на осуществление основных прав, до их принятия парламентами, а не только их последующий пересмотр

259 Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 25 (1996) – Статья 25 (участие в ведении государственных дел и право голосовать) – «Право принимать участие в ведении государственных дел, голосовать и быть избранным и на равной основе допускаться к государственной службе».

260 Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, статья 8, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 53/144 от 9 декабря 1998 г.

261 Рекомендация CM/Res(2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе (принята Комитетом министров 10 октября 2007 г. на 1006-м заседании постоянных представителей министров), пункт 76.

судебными органами, позволяет эффективнее обосновать подобные ограничения, причем «особое значение имеет качество парламентского и судебного надзора в отношении необходимости той или иной меры»²⁶². Отсутствие содержательного обсуждения этих вопросов членами законодательных органов может привести к тому, что принятые меры не будут соответствовать применяемому Судом критерию соразмерности²⁶³. ЕСПЧ также постановил, что принятие решений по вопросам политики «должно обязательно включать надлежащие проверки и исследования, с тем чтобы был найден справедливый баланс между различными конфликтующими интересами»²⁶⁴. Эти принципы применимы и к решениям, которые приходится принимать в срочном порядке, хотя при этом следует принимать в расчет необходимость обеспечить должный баланс между скоростью принятия решений и участием заинтересованных сторон.

Принципы демократического законотворчества четко сформулированы в обязательствах ОБСЕ. В Копенгагенском документе 1990 г. и Московском документе 1991 г. говорится следующее: «Законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения». Также в этих документах указывается, что «законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате

открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей»²⁶⁵. Помимо этого, государства-участники ОБСЕ обязались обеспечить, чтобы в период действия чрезвычайного положения в максимально возможной степени гарантировалось нормальное функционирование законодательных органов²⁶⁶. Государства-участники также приняли обязательство обеспечить «безопасную обстановку и соответствующие институты для мирной дискуссии и выражения своих интересов всеми лицами и общественными группами»²⁶⁷ и предоставить неправительственным организациям возможность вносить свой вклад в рассмотрение вопросов, являющихся предметом общественного обсуждения, и, в частности, в разработку законодательства и политики на всех уровнях – местном, национальном, региональном и международном²⁶⁸.

Помимо этого, законодательные и политические решения должны основываться на признании многообразия, присущего обществам и группам, а также гендерной и индивидуальной идентичности. Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ) в этой связи отметил, что «разнообразие является характерной чертой всех современных обществ и групп, их составляющих», и рекомендовал, чтобы законодательная база и политика признавали, что «индивидуальные идентичности могут быть множественными, многослойными, контекстными

262 Постановление ЕСПЧ по делу «**Animal Defenders International против Соединенного Королевства**», жалоба № 48876/08, постановление от 22 апреля 2013 г., п. 108.

263 Постановление ЕСПЧ по делу «**Хирст против Соединенного Королевства (№ 2)**», жалоба № 74025/01, постановление от 6 октября 2005 г., п. 79. В этом постановлении суд при проведении проверки на соответствие критерию соразмерности изучил, как проходили парламентские дебаты по вопросу о праве заключенного голосовать, и отметил следующее: «Нельзя сказать, что среди членов законодательного органа имели место содержательные дебаты о том, насколько оправданно продолжать применение такой меры в свете современной политики уголовного наказания».

264 Постановление ЕСПЧ по делу «**Хаттон и другие против Соединенного Королевства**», жалоба № 36022/97, постановление от 8 июля 2003 г., п. 128; см. также постановление ЕСПЧ по делу «**Эванс против Соединенного Королевства**», жалоба № 6339/05, постановление от 10 апреля 2007 г., п. 86. Речь идет об отсутствии реальных парламентских дебатов с момента принятия устава, имевшего место в 1870 г.

265 «К числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей относятся следующие: (...) законы, принятые по завершении соответствующей гласной процедуры, и административные положения публикуются, что является условием их применения. Эти тексты будут доступны для всех» (Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.8). «Законодательство будет разрабатываться и приниматься в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей» (Московский документ 1991 г., п. 18.1).

266 Московский документ 1991 г., п. 28.5. Подробный анализ роли парламентов см. в предыдущем разделе.

267 Заключительный документ одиннадцатой встречи Совета министров ОБСЕ в Маастрихте, 1-2 декабря 2003 г.

268 См. Московский документ 1991 г., п. 43.

и динамичными»²⁶⁹. Также в **Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств** предусмотрено обязательство подписавших ее государств создать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются²⁷⁰.

В целом, законотворческий процесс должен соответствовать принципам демократии и верховенства права, центральными элементами которых являются законность, прозрачность, подотчетность и уважение прав человека. Верховенство права «способствует развитию демократии, устанавливая подотчетность лиц, осуществляющих государственную власть, и отстаивая права человека, призванные защитить меньшинство от произвола правления большинства»²⁷¹. Помимо этого, прозрачный и подотчетный законотворческий процесс способствует противодействию коррупции, укрепляет надлежащее управление и содействует усилиям в области международного развития, в том числе по достижению Целей в области устойчивого развития, принятых ООН²⁷².

269 Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств (ВКНМ), **Люблянские рекомендации по интеграции разнообразных обществ** (2012 г.), принцип 5, с. 15-16, и Лундские рекомендации об эффективном участии национальных меньшинств в общественной жизни (1999 г.).

270 Ст. 15 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, февраль 1995 г. Аналогичные принципы закреплены в Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи от 18 декабря 1992 г.

271 Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права, принятый на 106-м пленарном заседании Венецианской комиссии (CDL-AD(2016)007-rus), Венеция, 11-12 марта 2016 г.

272 **Цель 16** направлена на содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях. Задача 16.7 заключается в том, чтобы «обеспечить ответственное принятие решений репрезентативными органами на всех уровнях с участием всех слоев общества».

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

Во времена кризиса власти часто стремятся или бывают вынуждены упрощать процедуры, обходя нормальные законодательные процессы, принимая законы и политические решения в ускоренном порядке и отказываясь от содержательного обсуждения и общественных консультаций. В условиях пандемии большинство государств-участников прибегли к введению чрезвычайного положения или других чрезвычайных мер, которыми оправдывалось использование быстрых или упрощенных законодательных процедур и принятие законов в срочном порядке с целью создать правовую основу для экстренных мер по защите общественного здоровья и преодоления последствий пандемии для всех сегментов общества. В то же время, имели место случаи, когда государства использовали ускоренные процедуры и срочный порядок принятия законов для целей, не имеющих отношения к реагированию на чрезвычайную ситуацию. Помимо этого, процедуры, в рамках которых не проводились консультации, а иногда и полное отсутствие содержательного парламентского обсуждения предложенных законопроектов приводили к еще большим недостаткам в распределении законодательных полномочий между исполнительной и законодательной властью.

Даже во время чрезвычайной ситуации законодательный процесс должен подчиняться принципам прозрачности, инклюзивности и подотчетности, с тем чтобы была обеспечена легитимность и доступность законов и их соответствие стандартам прав человека и верховенства права.]

В большинстве государств-участников существуют правовые нормы, регулирующие экстренный или ускоренный порядок принятия законов (иногда называемый срочной или чрезвычайной процедурой), которые позволяют быстро внести законопроекты и принимать законы в целях скорейшего реагирования на возникающие или неотложные общественные потребности. Обстоятельства, возникшие в результате пандемии, безусловно, оправдывают использование

ускоренных механизмов, к которым прибегли в подавляющем большинстве государств-участников ОБСЕ²⁷³. Как правило, такие процедуры позволяют пропускать те или иные элементы нормального законодательного процесса, однако в целом этот процесс должен подчиняться принципам прозрачности, инклюзивности и подотчетности, с тем чтобы была обеспечена легитимность и доступность законов и их соответствие стандартам прав человека и верховенства права.

В некоторых случаях, когда в национальном законодательстве были предусмотрены гарантии защиты или условия для использования ускоренного порядка принятия законов, чрезвычайные меры принимались государствами в нарушение этих положений²⁷⁴. Помимо этого, в некоторых государствах-участниках такие процедуры были использованы для внесения спорных законопроектов, лишь отдаленно связанных с чрезвычайной ситуацией, и/или для принятия законодательных или других мер, не имеющих никакого отношения к чрезвычайной ситуации или связанных с ней лишь частично – например, по вопросам пенсионного обеспечения, миграции и свободы СМИ²⁷⁵. По наблюдениям БДИПЧ, в ряде государств чрезвычайные законы охватывали несколько сфер сразу, что привело к появлению законов (или пакетов законов) сводного характера²⁷⁶. В условиях чрезвычайной ситуации этот

инструмент законотворчества дает возможность действовать быстро и решать задачи в нескольких областях одновременно, однако он создает риски с точки зрения соответствия законов обязательствам ОБСЕ, конституционным требованиям и принципам прав человека. Эти проблемы могут приводить к далеко идущим последствиям для общества; следует отметить, что в отсутствие объективно убедительных причин для использования ускоренной процедуры соответствующие законы должны приниматься в рамках строгой законодательной процедуры с участием всех заинтересованных сторон.

В некоторых государствах ускоренная законодательная процедура также использовалась для принятия законодательных актов, направленных на то, чтобы задним числом создать правовую базу для действий правительства, которые уже были предприняты или находились в процессе осуществления. Это было отмечено как в отношении отдельных вопросов (например, введения штрафов), так и в отношении общей нормативно-правовой базы реагирования на чрезвычайные ситуации²⁷⁷.

273 Подробный анализ соответствующей правовой базы чрезвычайного положения см. в части I данного отчета.

274 Например, в **Польше** всего за несколько дней через нижнюю палату был проведен крайне важный и объемный **законопроект, регулирующий проведение президентских выборов**, в нарушение процедурных правил парламента и международных стандартов в области проведения выборов.

275 Например, в **Эстонии**, где правящая коалиция внесла пакет чрезвычайных законопроектов, предусматривающих изменение существующей пенсионной системы и ужесточение контроля над миграцией; в **Польше** пакет чрезвычайных законопроектов содержал положения о поправках к Уголовному кодексу и изменениях системы судов общей юрисдикции; многие сочли эти поправки не относящимися к реагированию на пандемию COVID-19. См. выше раздел о доступе к информации, где приводятся дополнительные примеры, касающиеся свободы СМИ.

276 В **Венгрии** поправка, внесенная в один из сводных законов 18 мая 2020 г., сделала невозможной юридическую смену пола трансгендерами. Этот закон не позволяет трансгендерам и лицам с нетрадиционной гендерной идентичностью изменить

свой юридический пол и/или гендер, указанный в документах, так как в соответствии с его статьей 33 все упоминания «пола» в национальном реестре и документах, удостоверяющих личность, заменены на «пол при рождении». В **Турции** законом сводного характера на три месяца были приостановлены коллективные переговоры работников и работодателей.

277 Например, в **Бельгии** (в определенный период времени муниципалитеты штрафовали людей за несоблюдение карантинных мер, не имея правовых оснований для таких штрафов; позднее эта мера была официально утверждена федеральным правительством); **Германии** (запрет на собрания в общественных местах и запрет богослужений в присутствии прихожан, принятый местными властями, не был в явной форме предусмотрен ст. 28 Федерального закона о защите от инфекций, в которую позднее были внесены соответствующие поправки); **Литве** (правительством в экстренном порядке были введены карантинные меры, не предусмотренные Законом об инфекционных заболеваниях, и Сейму (парламенту) пришлось вносить в закон поправки с приданием им обратной силы, чтобы постановление о введении карантина, принятое несколькими неделями ранее, стало законным); **Португалии** (наиболее серьезные меры были введены декретом-законом 10-A/2020, изданным правительством 12 марта, несмотря на то, что соответствующие полномочия ранее не были делегированы правительству парламентом и не основывались на законе; декрет-закон был утвержден парламентом с приданием этому решению обратной силы, хотя

В ряде государств-участников законы принимались в ускоренном порядке без надлежащего парламентского контроля, что приводило к введению мер, оказывавших несоразмерное воздействие на основные свободы и права человека. Эти меры варьировались от больших (и, возможно, несоразмерных) штрафов за несоблюдение карантина до расширения полномочий по наблюдению или другого регулирования, ущемляющего неприкосновенность частной жизни граждан; при этом на их обсуждение в парламенте было отведено лишь несколько часов. Более того, некоторые весьма строгие меры вводились несмотря на существование серьезных сомнений в наличии соответствующей правовой основы и возникшие вопросы относительно того, была ли должным

ст. 18(3) Конституции запрещает придание обратной силы решениям, ограничивающим основные права); **Российской Федерации** (Федеральный закон № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. не содержал прямых норм, позволяющих региональным властям обязать жителей соблюдать домашнюю самоизоляцию; более того, на момент введения в действие поправки об обязательном карантине определение чрезвычайной ситуации в упомянутом федеральном законе, на основе которого принимались такие меры, не включало пункт о распространении опасных заболеваний – этот пункт был добавлен позже, с принятием Федерального закона № 98-ФЗ от 1 апреля 2020 г.); **Хорватии** (Управление гражданской защиты ввело карантин и ограничения на передвижение на основании закона, согласно которому такие меры должен вводить министр здравоохранения; этот вопрос позднее был рассмотрен парламентом, который внес соответствующие поправки с приданием им обратной силы, что может являться нарушением установленного ст. 90 Конституции общего запрета на придание законам обратной силы «за исключением случаев крайней необходимости», на которую парламент при принятии закона не ссылался). Аналогичные примеры можно обнаружить также в **Италии**, где парламент быстро придал декрету статус закона, что привело к правовой неопределенности вследствие отсутствия понимания иерархических отношений между объявленными мерами; позднее это было исправлено путем внесения соответствующих поправок; в **Швейцарии** возникли сомнения в наличии правовой основы у введенных правительством мер; на **Мальте** после некоторого замешательства в отношении правовых оснований принятия Главным инспектором определенных мер, включающих приостановку или изменение сроков, установленных законом или судом, был принят специальный закон, имеющий обратную силу, в соответствии с которым все подзаконные акты, принятые на основе Закона об общественном здравоохранении, были признаны действительными.

образом проведена оценка рисков и необходимости введения таких мер²⁷⁸.

БДИПЧ также отмечало случаи, когда парламенты брали на себя корректирующую роль в законодательном процессе – например, выполняли функцию эффективного надзора, внимательно изучая предложенные законопроекты, в соответствии с которыми правительствам могли быть предоставлены очень широкие полномочия по вопросам, требующим парламентского контроля, и дополняя предложенные законопроекты гарантиями защиты благодаря привлечению экспертов и использованию необходимых временных и других ограничений²⁷⁹.

Еще один вопрос, вызывающий обеспокоенность, касается доступности и публикации принятых законов и других нормативных актов²⁸⁰.

-
- 278 Например, в **Армении** были приняты поправки о «правовом режиме чрезвычайного положения» и «электронной коммуникации», наделившие власти широкими полномочиями по надзору за гражданами, причем рассмотрение окончательной редакции законопроекта 31 марта заняло лишь несколько часов; в **Грузии** поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, предусматривавшие крупные штрафы за нарушение правил карантина, были приняты по экстренной процедуре – за один день сразу в трех чтениях; в **Черногории** ведомство, отвечающее за эпидемиологическую безопасность, приняло решение о публикации персональных данных лиц, обязанных соблюдать самоизоляцию; в **Польше** правительство запустило мобильное приложение, позволяющее полиции вести надзор за соблюдением карантина с возможностью назначения штрафа; в **Румынии** в указе правительства о введении чрезвычайного положения содержалось простое перечисление прав человека и основных свобод, которые были ограничены на один месяц.
- 279 Например, в Норвегии парламент смог дополнить чрезвычайный закон гарантиями защиты, не допускающими принятие законов правительством без участия парламента; в Канаде оппозиция исключила из законопроекта, посвященного финансовым аспектам реагирования на кризис, положения, позволявшие тратить средства, брать займы и вводить налоги без одобрения парламентом до декабря 2021 г.; в Нидерландах во время пандемии было уменьшено количество законопроектов, которым была присвоена категория «экстренных».
- 280 К числу примеров хорошей практики можно отнести следующее: правительство Ирландии опубликовало легкое для понимания руководство с информацией о том, какие шаги оно собирается предпринимать в соответствии со своим планом, и о том, что следует и чего не следует делать гражданам; в Исландии правительство регулярно публикует доступную и легкую для понимания информацию

В некоторых случаях тексты правовых актов или документы (научные модели, статистические данные и т. д.), на основе которых принимались решения, не были опубликованы, что является нарушением обязательства принимать и обнародовать законы по итогам публичной процедуры. Срочное принятие законодательных актов и использование ускоренных законодательских процедур также повлекло за собой пропуск других элементов нормальной законодательной деятельности (например, общественных консультаций и проведения оценки воздействия).

По имеющимся данным, значительное число государств-участников не привлекало экспертов, представителей гражданского общества или общественность в целом к участию в процессе принятия законов и других решений в рамках реагирования на чрезвычайную ситуацию²⁸¹. При этом другие государства-участники в явной форме ограничили проведение общественного обсуждения не касающихся пандемии вопросов, которые были включены в законопроекты, связанные с чрезвычайной ситуацией²⁸².

о том, какие действия запрещены в текущей ситуации.

281 Например, Азербайджан, Армения, Грузия и Дания.

282 Например, в Австрии, где правительство действовало поэтапно, не было предоставлено достаточных возможностей для общественного обсуждения мер, принятых в рамках реагирования на пандемию; в Армении закон, предоставляющий властям широкие полномочия по надзору за гражданами, был принят без предоставления достаточного времени для приема отзывов со стороны общественности или гражданского общества; в Грузии сразу после отмены чрезвычайного положения парламент внес поправки в закон об общественном здравоохранении, в соответствии с которыми правительству предоставлялись широкие полномочия по разработке и введению в действие карантинных мер (без уточнения, каких именно) при отсутствии парламентского надзора; в Дании поправки к закону об эпидемиях были проведены через парламент за 12 часов; в Норвегии правительство подготовило проект чрезвычайного закона без привлечения экспертов или проведения общественного обсуждения; в Португалии чрезвычайным декретом было приостановлено право на участие в подготовке нового трудового законодательства (которым в соответствии с Конституцией обладают профсоюзы, а в соответствии с Трудовым кодексом – профсоюзы и объединения работодателей), поскольку осуществление этого права задерживало вступление в силу экстренных законодательных мер, предусмотренных этим декретом; в Румынии чрезвычайный указ правительства о чрезвычайном положении был дополнен новым пунктом, в котором говорилось

Как сама пандемия коронавируса, так и прямой результат реагирования на нее (в форме чрезвычайных мер или их последствий для общества и экономики) усугубили неравенство и обострили различия между группами в обществе²⁸³. В связи с этим не менее важно учитывать, какое воздействие могут или будут оказывать новые правила и нормы на различные группы. По информации БДИПЧ, государства часто пропускали или сокращали проведение оценки воздействия, не учитывая в должной степени различающееся воздействие чрезвычайных правил на разные части общества²⁸⁴. Если ввиду срочных требований в области общественного здравоохранения или по другим законным причинам нет возможности провести анализ воздействия чрезвычайных законодательных мер до их принятия, важно постфактум провести анализ воздействия этих мер на уязвимые группы. Такой анализ должен учитывать гендерные аспекты и фактор многообразия, с тем чтобы можно было обеспечить надлежащее соблюдение прав женщин и детей, лиц старшего возраста, лиц с инвалидностью²⁸⁵, мигрантов,

следующее: «В период осадного или чрезвычайного положения правовые нормы, касающиеся прозрачности принятия решений и общественного диалога, не применяются в отношении проектов нормативных актов о введении мер, действующих в период осадного или чрезвычайного положения или ставших последствием введения такого положения».

283 Этот вопрос подробно обсуждается в части I, а также в последующих разделах данной части II, содержащих анализ негативных последствий кризиса для прав маргинализированных или дискриминируемых групп или частей общества.

284 Например, в Финляндии указам, изданным на основании закона о чрезвычайных полномочиях, не доставало надлежащей оценки совместимости мер с международными обязательствами в области прав человека. Аналогичным образом, в Латвии решение правительства о введении режима чрезвычайной ситуации и принятые впоследствии законы, связанные с этой ситуацией, не предполагают индивидуальной оценки последствий ограничения прав человека – например, права на уважение частной и семейной жизни, свободы собраний, права на образование и свободы передвижения.

285 Примером хорошей практики можно признать создание в Канаде Консультативной группы по вопросам инвалидности в контексте COVID-19 (Covid-19 Disability Advisory Group – CDAG), задача которой состоит в подготовке рекомендаций правительству на основе реального жизненного опыта лиц с инвалидностью в период кризиса, включая характерные для этой сферы аспекты, проблемы, системные недостатки и рекомендации. Закон о COVID-19 (принят 26 марта 2020 г.) в **Соединенном Королевстве** – пример закона, принятие которого влечет серьезные

рома и синти и других групп населения. Эта работа, а также корректировка нормативно-правовых актов должны проводиться в соответствии с принципами участия и инклюзивности и опираться на независимый и непредвзятый анализ воздействия тех или иных мер на различные группы общества.

В некоторых странах первоначальные чрезвычайные законы или меры могли совершенно не учитывать гендерный фактор и фактор многообразия, однако последующие поправки или

последствия для лиц с инвалидностью. Этот закон предоставляет властям чрезвычайные полномочия и должен пересматриваться парламентом каждые шесть месяцев. Как представляется, в этом законе снижен уровень требований для принудительной госпитализации в связи с психическими заболеваниями, поскольку в соответствии с ним для такой госпитализации достаточно заключения только одного врача, тогда как Закон о психическом здоровье требует для этого заключения двух врачей. Закон о COVID-19 также затрудняет обеспечение потребностей взрослых инвалидов и их опекунов, так как фактически приостанавливает действие Закона об уходе за инвалидами 2014 г. В силу того, что этот закон имеет статус временного и чрезвычайного, для его принятия формальной оценки воздействия не требовалось; тем не менее, правительством была проведена оценка на предмет соблюдения равенства, хотя лица с инвалидностью в результатах этой оценки не упоминаются.

дополнения в ряде случаев включали положения, в большей мере учитывающие два этих фактора²⁸⁶. Анализ указанных факторов, основанный на фактологических данных, крайне важен для повышения эффективности реагирования на пандемию, а также для обеспечения подготовленности и разработки планов реагирования в других контекстах и на случай будущих чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения. В связи с этим к работе соответствующих парламентских комитетов в рамках общего процесса принятия решений следует привлекать экспертов и группы гражданского общества, а также следует предоставлять этим субъектам возможность участвовать в оценке воздействия законодательных актов.

286 Например, закон от 11 мая 2020 г., продливший режим чрезвычайной ситуации в области здравоохранения во **Франции**, включал новые нормы, касающиеся положения жертв домашнего насилия в контексте карантина, изоляции и запрета на выход из дома. Некоторые страны (например, **Греция, Ирландия, Польша, Словакия и Франция**) автоматически продлили сроки действия видов на жительство иностранцев. **Польша** также освободила иностранцев, постоянно проживающих на ее территории (включая беженцев и лиц, которым была предоставлена дополнительная защита), от необходимости подавать заявления на продление вида на жительство до возобновления работы соответствующих учреждений в обычном режиме.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Государствам следует воздерживаться от рассмотрения законопроектов, не имеющих экстренного характера, в период неполного функционирования парламентов и ограничения определенных гражданских и политических прав (особенно законопроектов, способных повлиять на реализацию основных свобод и прав человека).
- Государства и парламенты должны в максимально возможной степени и с использованием инновационных подходов соблюдать обычную законодательную процедуру, включая проведение общественных консультаций (при необходимости – онлайн), и проводить оценку воздействия принятых в этот период чрезвычайных и других законодательных актов на недостаточно представленных лиц/группы населения.
- Рекомендуется в максимально возможной степени обеспечить проведение инклюзивных общественных слушаний и консультаций, в том числе с использованием онлайн-платформ.
- Необходимо обеспечить процедуру одобрения парламентом законов и других нормативно-правовых актов, касающихся реагирования на чрезвычайную ситуацию.
- Следует обеспечить наличие в соответствующих законодательных актах гарантий в отношении функционирования демократических институтов.

- Рекомендуется провести основанный на фактологических данных анализ гендерных вопросов и фактора многообразия в контексте мер, принятых для реагирования на пандемию, и изучать документы о воздействии чрезвычайных мер на права человека (с точки зрения гендерного фактора и фактора многообразия) в целях обеспечения подготовленности и разработки планов реагирования на случай будущих чрезвычайных ситуаций.

II. 1. В СУДЕБНЫЕ ОРГАНЫ

Во время кризиса и чрезвычайной ситуации особое значение приобретает соблюдение верховенства права, основанного на «уважении международно признанных прав человека, включая право на справедливое судебное разбирательство, право на эффективные средства правовой защиты и право не быть подвергнутым произвольному аресту или задержанию»²⁸⁷.

Для того чтобы обеспечить достижение этих целей и доступ к правосудию в более широком смысле, государства-участники приняли обязательство уделять должное внимание вопросам эффективного отправления правосудия и надлежащей работы судебной системы²⁸⁸. Государства-участники неоднократно признавали независимость судов обязательным условием для обеспечения верховенства права и основной гарантией справедливого судебного разбирательства²⁸⁹.

В связи с этим государства обязались продолжать и расширять усилия по укреплению верховенства права в ряде соответствующих областей, в том числе в области эффективного отправления правосудия, реализации право на справедливое судебное разбирательство, обеспечения доступа к судам и права на правовую помощь²⁹⁰. Также подчеркивается особая роль конституционных судов как инструмента, призванного содействовать соблюдению принципов верховенства права, демократии и прав человека²⁹¹.

В контексте ограничений прав и отступлений от обязательств государства-участники обязались «стремиться обеспечить, чтобы правовые гарантии, необходимые для поддержания верховенства закона, оставались в силе во время чрезвычайного положения», и «предусмотреть в своем законодательстве контроль за постановлениями, касающимися чрезвычайного положения, а также за их осуществлением»²⁹².

Пандемия создала особые трудности для выполнения этих обязательств – не только ввиду масштабных и катастрофических последствий для населения в целом, но и с точки зрения необходимости обеспечить безопасность и защиту здоровья самих сотрудников судебных органов. Судьи, адвокаты, прокуроры и работники судов, как и все люди, имеют право на жизнь и право на охрану здоровья, и государства обязаны принимать меры для защиты этих лиц²⁹³. В то же время, можно оправданно просить судей и других работников системы правосудия согласиться на более высокую степень риска по сравнению с лицами, не занимающими государственных должностей, – точно так же, как в случае медицинских работников, полицейских и пожарных²⁹⁴.

Основные функции судов, закрепленные в международном праве, касаются права на справедливое разбирательство в независимом и беспристрастном суде (ст. 14 МПГПП), права на судебный контроль за лишением свободы (ст. 9(3) и (4) МПГПП) и права на эффективное средство правовой защиты (ст. 2(3) МПГПП). Эти права отражены и в конкретных обязательствах и принципах,

287 Решение Совета министров № 12/05 «Обеспечение прав человека и верховенства закона в рамках систем уголовного правосудия», Любляна, 6 декабря 2005 г.

288 Решение Совета министров № 5/06 об организованной преступности, Брюссель, 5 декабря 2006 г., п. 4.

289 Брюссельская декларация Совета министров о системах уголовного правосудия, 5 декабря 2006 г.

290 Решение Совета министров № 7/08 «Дальнейшее укрепление верховенства закона в регионе ОБСЕ», Хельсинки, 5 декабря 2008 г.

291 Там же.

292 Московский документ 1991 г., п. 28.8.

293 Следует отметить, что, по имеющимся данным, смертность от вируса увеличивается вместе с возрастом пациентов, а доля пожилых людей среди членов судебного корпуса намного выше, чем в других профессиях.

294 **Рекомендации** Международной комиссии юристов (МКЮ) по судам и коронавирусу COVID-19, 6 апреля 2020 г.

принятых ОБСЕ²⁹⁵. Все эти три функции имеют очень большое значение во время чрезвычайных ситуаций или кризисов. Суды играют исключительно важную роль в защите прав, отступления от которых не допускаются, и абсолютных прав²⁹⁶.

Не менее важную роль судебные органы играют и в обеспечении контроля за другими ветвями власти – особенно исполнительной, которая во время чрезвычайного положения, как правило, концентрирует в своих руках больше полномочий, чем обычно. Как отмечает Специальный докладчик ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов, национальные суды должны оставаться компетентными и способными оценивать, а при необходимости и признавать недействительными любые незаконные решения о введении чрезвычайных мер или об их необоснованном продлении²⁹⁷.

Еще одна важная функция судов во время и после пандемии заключается в обеспечении эффективного средства правовой защиты от чрезмерных или дискриминационных чрезвычайных мер в индивидуальных случаях. Непрерывный доступ к судам требуется и по другим безотлагательным вопросам – особенно затрагивающим уязвимых лиц в случаях домашнего насилия, торговли людьми и ситуаций, связанных с помещением под стражу и применением пыток²⁹⁸. Поскольку в ряде стран нарушения карантина и изоляции влекут за собой существенные уголовные наказания, в том числе тюремное заключение, доступ к судам исключительно важен также и для этих дел.

295 См., в частности, Московский документ 1991 г., пп. 18-23.

296 В контексте МПГПП к правам, отступления от которых не допускаются, относятся запрет пыток, запрет рабства, право на жизнь, презумпция невиновности в уголовных делах, запрет придания обратной силы положениям об уголовной ответственности и доступ к средству правовой защиты (Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 9, п. 14). Также не может быть отступлений от гарантий справедливого судебного разбирательства, поскольку такие меры могли бы способствовать обходу защиты прав, отступления от которых не допускаются.

297 Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о независимости судей и адвокатов Генеральной Ассамблее, 12 августа 2008 г., UN-Doc. A/63/271, пп. 16-19, 66.

298 Более подробно этот вопрос рассматривается в соответствующих разделах части II ниже.

Даже там, где суды в принципе оставались открытыми, они работали в ограниченном режиме, а во многих местах был сильно ограничен физический доступ в здания судов. В результате этого жители сталкивались с большими трудностями с точки зрения доступа к правосудию по гражданским, уголовным и административным делам.

Чрезвычайное положение, комендантский час и меры карантина во время пандемии создали значительные трудности для работы судов и доступа к ним. В большинстве государств-участников вследствие пандемии суды были (частично) закрыты и рассмотрение дел было отложено, за исключением только самых срочных дел. Даже там, где суды в принципе оставались открытыми, они работали в ограниченном режиме²⁹⁹. Во многих странах физический доступ в здания судов был в значительной степени ограничен³⁰⁰.

299 К числу стран, где работа судов в условиях карантина ограничивалась рассмотрением только самых неотложных дел, относятся **Азербайджан, Греция, Дания, Канада, Кыргызстан, Молдова, Нидерланды, Словения, Узбекистан и Швейцария**. В **Ирландии** некоторые суды (например, участковые суды, окружные суды по гражданским и семейным делам, Высокий суд, Верховный суд, Апелляционный суд) продолжили работу в обычном режиме, но ограничивались рассмотрением только срочных дел, выполняя указание правительства о минимизации социальных контактов. В **Венгрии** суды были отправлены во внеочередной отпуск на срок с 15 по 30 марта, однако возобновили работу 31 марта. Во исполнение указа правительства № 74/2020 производство по делам продолжалось главным образом в письменной форме, а слушания проводились в дистанционном режиме. В уголовных делах, разбирательство по которым требовало очного присутствия сторон, слушания проводились с соблюдением правил социального дистанцирования. В **Германии** принятие решений о проведении судебных слушаний было оставлено на усмотрение каждого конкретного судьи. Тем не менее, большинство судов (включая Федеральный верховный суд, Федеральный административный суд и Федеральный конституционный суд) решили сократить допуск посетителей до минимума. Принятие решения о переносе заседаний на более поздний срок в связи с ситуацией оставалось правом каждого судьи в рамках его усмотрения.

300 Например, в **Австрии** распоряжением министра юстиции передвижение сторон (Parteienverkehr) было ограничено осуществлением базовых процессуальных прав, включая ознакомление

В результате этого жители сталкивались с большими трудностями с точки зрения доступа к правосудию по гражданским, уголовным и административным делам. Адвокаты в значительной степени были лишены возможности эффективно представлять интересы своих клиентов и столкнулись с препятствиями при получении доступа к своим подзащитным, содержащимся под стражей, а также к нуждающимся в их услугах женщинам, ставшим жертвами домашнего насилия, и лицам с инвалидностью³⁰¹. Оставшись без юридического представителя, обвиняемые и заявители с большим трудом пытались разобраться в тех изменениях, которые были внесены в уже и так сложные юридические процедуры в связи с чрезвычайными мерами³⁰². Реагируя на эти проблемы, многие государства-участники

с материалами дела и своевременную подачу в суд заявлений и других ходатайств. В порядке компенсации суды старались рассматривать запросы сторон при помощи телефонной связи и по электронной почте. Другим примером таких мер стала **Болгария**, где Высший судебный совет запретил доступ в здания судов гражданам, сторонам по делам, экспертам, переводчикам, адвокатам и всем прочим лицам, за исключением вызванных повесткой в рамках дел, принадлежащих к определенным категориям.

301 Например, в **Казахстане** организации гражданского общества неоднократно указывали на испытываемые адвокатами трудности в отношении эффективной защиты клиентов, включая трудности с подачей процессуальных ходатайств. После введения карантина в городах Нур-Султан и Алматы 28 марта 2020 г. посещение судов для участия в заседаниях могло расцениваться как нарушение карантина.

302 Например, в **Албании** нормативным актом от 25 марта 2020 г. были приостановлены сроки подачи судебных исков и любых процессуальных действий по административным, гражданским и уголовным делам; при этом, если отсчет срока начинался в период приостановления, его начало откладывалось «до окончания эпидемии». В указанном нормативном акте также приводится список случаев, когда приостановка срока не применяется: например, к ним относятся административные дела, предметом которых является рассмотрение судами обеспечительных мер по искам, если суд сочтет, что перенос рассмотрения на более позднее время после истечения срока, установленного предыдущей статьей закона, может нанести сторонам серьезный и непоправимый ущерб. В **Румынии** в большинстве судов взаимодействие с гражданами было ограничено, а заявления следовало направлять по обычной или электронной почте. Сообщалось, однако, что почтовые серверы и адреса электронной почты судов быстро стали недоступными из-за перегруженности (источник: Агентство ЕС по основным правам, Вспышка коронавируса COVID-19 и ее последствия для основных прав в ЕС: Румыния, 23 марта 2020 г.).

приостановили, прервали или продлили процессуальные сроки рассмотрения дел и сроки исковой давности³⁰³. Также было приостановлено рассмотрение дел судами присяжных³⁰⁴.

Для регулирования этих и других изменений в судебной системе, вызванных пандемией, государства использовали целый ряд различных источников права, включая законы, распоряжения министерства юстиции, постановления правительства, а также решения советов судей и инструкции, изданные администрацией и аппаратом судов. В результате этого судьи и лица, обращающиеся в суд, часто сталкивались с многочисленными инструкциями, происходящими из разных источников; иногда эти инструкции совпадали, а иногда противоречили друг другу. Во многих юрисдикциях вводилась или расширялась практика проведения судебных слушаний в режиме видеоконференции для всех или некоторых видов производств (по гражданским, уголовным и административным делам), хотя такая практика часто не имела под собой четкой правовой основы и/или вводилась без должной подготовки этого процесса или без обучения судей и лиц, обращающихся в суд.

В результате пандемии и введения в действие чрезвычайных законов суды столкнулись с новыми типами дел, касающимися, в частности, жалоб или иного оспаривания решений о наказании конкретных лиц за нарушение ими карантинных правил. Определение таких правонарушений, как и меры наказания за них, часто были неясными, что противоречило принципу правовой определенности. Помимо этого, из-за карантина выросло число семейных конфликтов – особенно связанных с домашним насилием, но также и с другими ситуациями в семье. Помимо этого, после пандемии можно ожидать значительный рост числа трудовых споров и дел о банкротствах, и это, скорее всего, приведет к дополнительной

303 Такие меры ввели очень многие государств-участники, в том числе (список неполный) **Австрия, Болгария, Босния и Герцеговина (Республика Сербская), Испания, Италия, Польша, Сербия, Украина, Франция, Хорватия и Чешская Республика**. Не стали приостанавливать процедуры лишь немногие страны (например, **Швеция**).

304 Примеры такой практики отмечены в **Ирландии, Казахстане, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах**.

нагрузке на суды, сотрудники и инфраструктура которых и так уже перегружены.

Несмотря на различие в практике государств и судов в регионе ОБСЕ, можно обнаружить определенные общие черты, если посмотреть на дела и процедуры, признанные неотложными и, следовательно, подлежащими рассмотрению даже в ситуации (частичного) закрытия судов. К таким делам, как правило, относились разбирательства, касающиеся лиц, лишенных свободы, или уязвимых групп (детей, женщин, лиц старшего возраста и лиц с инвалидностью), – особенно когда дело касалось принятия обеспечительных мер для защиты от насилия.

Во многих государствах-участниках были пересмотрены дела лиц, содержащихся под стражей до суда или имеющих право на условно-досрочное освобождение, с целью освободить их из-под стражи. Данная мера стала средством защиты этих лиц от риска заражения вирусом при содержании в учреждении закрытого типа, а также способствовала снижению нагрузки на пенитенциарную и судебную системы в условиях пандемии³⁰⁵.

305 Например, во Франции для уменьшения перенаселенности и снижения риска инфицирования вирусом SARS-CoV-2 из тюрем было выпущено около 11 500 человек, у которых оставшийся срок заключения не превышал трех месяцев или которым еще не был вынесен приговор. В Норвегии после принятия решения о досрочном освобождении 16 марта из тюрем было выпущено 194 заключенных. В федеральной земле Гессен в Германии 12 апреля 2020 г. из тюрем было выпущено 268 заключенных, а в более чем 3 600 случаях приведение приговора в исполнение было отложено. Напротив, в Соединенном Королевстве к 27 апреля 2020 г. было освобождено лишь 33 человека из 4 000 заключенных в Англии и Уэльсе, имеющих право на досрочное освобождение, а первоначальное предложение о досрочном освобождении правонарушителей при определенных условиях было оставлено правительством без рассмотрения. Закон об освобождении заключенных был принят и в Турции, однако, по сообщениям, под действие этого закона не попали некоторые категории заключенных (журналисты, правозащитники, политики, занимавшие выборные должности, адвокаты и другие). Не подлежащими освобождению оказались и некоторые заключенные, имевшие серьезные проблемы со здоровьем. Рекомендации по снижению числа заключенных и освобождению заключенных, принадлежащих к уязвимым группам, и лиц, совершивших преступления небольшой тяжести, см., например, в **заявлении** Верховного комиссара ООН по правам человека от 25 марта

При этом суды не всегда могли или даже не всегда были обязаны своевременно и эффективно выносить решения, касающиеся гарантий защиты в контексте наказаний за нарушение чрезвычайных мер, и это вызывает беспокойство, особенно в тех случаях, когда речь идет о правах, отступления от которых не допускаются. Помимо этого, в результате карантина и требований социального дистанцирования трудности с принятием решений возникали у органов судебной администрации и общих ассамблей судов, в том числе при рассмотрении вопросов о чрезвычайных мерах. Во многих юрисдикциях регламент работы таких органов не предусматривает возможность проведения заседаний или принятия решений в дистанционном режиме. Когда пик пандемии был пройден, открытие судов было отмечено трудностями, связанными с установлением порядка соблюдения социального дистанцирования, в том числе для публики, присутствующей на судебных слушаниях.

ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА И ДОСТУПА К ПРАВОСУДИЮ

Пандемия показала ограниченность возможностей судей, работников судов, адвокатов, органов судебной администрации и других субъектов системы правосудия с точки зрения ведения своей работы в удаленном режиме с использованием цифровых технологий, подачи ходатайств и проведения слушаний в формате видеоконференции³⁰⁶, а также принятия решений по вопросам администрирования судов. Помимо этого, во многих государствах-участниках судебная система не предусматривает для судей удаленный доступ к документам дела с одновременным соблюдением требований в отношении защиты данных, а также возможность использовать электронно-цифровую подпись для принимаемых решений. Женщины, занятые в системе правосудия,

2020 г., а также **Рекомендации** Подкомитета по предупреждению пыток (ППП) государствам-участникам и национальным превентивным механизмам в связи с пандемией коронавирусной инфекции (принята 25 марта 2020 г.).

306 См., например: European Union Agency for Fundamental Rights, **Coronavirus Pandemic in the EU - Fundamental Rights Implications**, Bulletin 1 (1 February - 20 March 2020) [Пандемия коронавируса в ЕС – последствия для основных прав. Выпуск 1 (1 февраля – 20 марта 2020 г.)].

сталкивались с трудностями при работе из дома в связи с необходимостью одновременно выполнять обязанности по уходу за детьми и другими членами семьи.

Отсутствие ясности в отношении рассмотрения незаконченных и запланированных дел и непоследовательность подходов в пределах одной юрисдикции (и даже в пределах одного суда) приводили к значительной правовой неопределенности. В ряде государств возникли сомнения в законности проведения слушаний в формате видеоконференции в ситуации отсутствия (четкой) правовой основы, а также проведения видеоконференций в условиях, когда не все стороны процесса имели достаточный доступ к соответствующим технологиям или навыки, необходимые для использования этих технологий. Также высказывалась озабоченность относительно защиты данных и обеспечения неприкосновенности частной жизни.

Проведение слушаний в формате видеоконференции также вызывало различные проблемы в контексте права на справедливое судебное разбирательство, включая невозможность содержательного участия в онлайн-заседаниях; недостатки, связанные с тем, что участники судебного разбирательства не могут наблюдать за невербальными реакциями допрашиваемых лиц; проблемы с изучением доказательств, а также отсутствие условий для конфиденциального общения между подзащитным и адвокатом при проведении судебных слушаний онлайн. Некоторые судьи или суды старались (частично) компенсировать отсутствие доступа для общественности, обеспечивая трансляцию заседаний, однако это не могло полностью устранить все возникшие

недостатки, в том числе проблемы с доступом наблюдателей за судебными процессами³⁰⁷.

В некоторых юрисдикциях высказывалась обеспокоенность относительно администрирования судов во время чрезвычайного положения и, в частности, отбора судей или назначения председателей судов посредством процедур, которые из-за пандемии стали нестандартными и/или непрозрачными³⁰⁸. В ряде государств-участников соответствующие заинтересованные стороны выражали сомнения в способности судов справиться с накопившимися делами после окончания пандемии и рекомендовали определять очередность рассмотрения этих дел на основе принципов справедливости, недискриминации и прозрачности.

307 Например, в Грузии организация гражданского общества запросила разрешения Высшего совета юстиции на проведение удаленного мониторинга уголовных процессов, однако ее запрос был отклонен со ссылкой на технические проблемы. Информация о судебных заседаниях размещалась на сайте суда, за исключением первичного заседания по избранию меры пресечения обвиняемому. Однако присутствовать на заседании могли только стороны защиты и обвинения. В итоге Тбилисский городской суд 4 мая решил эту проблему, в четырех других судах (в Кутаиси, Батуми, Телави и Рустави), которые тоже не разрешили организации гражданского общества проводить мониторинг из-за технических проблем, эти проблемы сохранились.

308 В Украине организации гражданского общества сообщили о невозможности наблюдать за работой Высшего совета правосудия, так как он закрыл свои двери для посетителей, а трансляция его заседаний не проводилась. Впоследствии Совет перешел на заседания в формате видеоконференции, за исключением рассмотрения дисциплинарных дел. В Грузии по время чрезвычайного положения был назначен новый председатель Верховного суда, и процесс его назначения подвергся критике из-за использования ускоренной и непрозрачной процедуры, не позволившей провести публичное обсуждение кандидатуры (имя кандидата было оглашено только на этапе голосования).

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Суды должны продолжать функционировать и выполнять свои основные функции при одновременном обеспечении права на жизнь и охрану здоровья судей и работников судов, а также всех лиц, обращающихся в суд. К основным функциям судов в чрезвычайной ситуации относится проверка законности чрезвычайных мер, судебный пересмотр чрезвычайных законов для определения их конституционности и совместимости с международным правом, а также рассмотрение безотлагательных дел, отсрочка производства по которым может нанести непоправимый ущерб.

- Чрезвычайные меры, касающиеся судов и судебных процедур, должны сохранять независимость судебных органов и разрабатываться при участии соответствующих заинтересованных сторон, в том числе ассоциаций судей, органов судейского самоуправления, адвокатов, нотариусов и профсоюзов (при их наличии).
- Всегда должны соблюдаться стандарты независимости судебных органов, включая национальные правила и международные стандарты, касающиеся назначения судей, их продвижения по службе и вынесения дисциплинарных взысканий в отношении судей.
- Необходимо избегать «перепроизводства» различными ветвями власти (законодательной, исполнительной и судебной) затрагивающих судебные органы законов, декретов, норм и инструкций в контексте чрезвычайных мер, а также обеспечить непротиворечивость, четкость и окончательность этих положений.
- Следует установить (лучше всего в законодательном порядке) четкие критерии определения дел как безотлагательных (с предоставлением определенной свободы усмотрения судьям); их рассмотрение должно продолжаться даже во время действия карантина. К таким делам должны относиться дела лиц, лишенных свободы, и лиц, нуждающихся в срочной защите от (домашнего) насилия; решение срочных семейных вопросов; обжалование наказаний за нарушения чрезвычайных мер и другие дела, для которых международным правом прав человека предусмотрено требование о наличии эффективного средства правовой защиты. Установление очередности рассмотрения дел должно соответствовать принципам гендерного равенства и защиты наиболее уязвимых групп населения.
- Онлайн-платформы и новые технологии следует использовать для обеспечения выполнения основных функций судов, однако при этом необходимо оценивать целесообразность продолжения судопроизводства с учетом недостатков, присущих судебным слушаниям в формате видеоконференции по сравнению с очными слушаниями. Использование ИКТ ни при каких обстоятельствах не должно подрывать право на справедливое судебное разбирательство.
- Органы судейского самоуправления и ассоциации судей должны участвовать в обсуждении вопросов, касающихся подготовки к возобновлению стандартной работы судов после окончания карантина (в том числе способов сокращения количества накопившихся дел).
- Своевременно, до окончания чрезвычайных мер, следует разработать порядок организованного и безопасного возвращения судей, сторон по делам, адвокатов, свидетелей и т. д. к участию в судопроизводстве.
- Необходимо установить и поддерживать диалог между различными заинтересованными сторонами, особенно судьями и адвокатами, для обсуждения мер защиты от вируса в судах (в том числе правил, касающихся физического дистанцирования).
- Рекомендуются организовать обучение судей в целях развития потенциала судебной системы в области рассмотрения новых типов дел, возникающих в связи с пандемией, и включить в программу обучения такие темы, как международное право и требования необходимости и соразмерности в отношении наказаний за нарушение чрезвычайных мер.
- Следует предоставить судебным органам необходимые ресурсы для выполнения ими своих функций во время и после пандемии, в том числе для обеспечения достаточных мер защиты от вируса в судах и других учреждениях системы правосудия.
- Если предусмотрено проведение периодической оценки работы судей, в рамках этих процедур следует принимать во внимание вызванное пандемией сокращение числа дел, по которым принято итоговое процессуальное решение. Задержки, обусловленные пандемией, не должны влиять на соблюдение принципа несменяемости судей.
- Необходимо осуществлять систематический сбор и анализ информации о работе судов во время и после пандемии, с тем чтобы сделать выводы из этого опыта. В частности, следует оценить воздействие чрезвычайных мер на итоги работы судов, включавшей, в том числе, проведение слушаний в удаленном режиме.

II. 1. Г ВЫБОРЫ И НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ВЫБОРАМИ

В соответствии с мандатом БДИПЧ, касающимся выборов, в данном разделе рассматриваются проблемы, возникшие в области выполнения соответствующих обязательств ОБСЕ; описываются уже проявившиеся и потенциальные тенденции и подходы в государствах-участниках, а также предлагаются рекомендации, которые могут помочь государствам обеспечить соответствие своих выборов обязательствам ОБСЕ, в том числе при их проведении во время эпидемии или в похожих обстоятельствах в будущем.

Выборы являются одновременно политическим и техническим мероприятием, которое проводится в несколько этапов и в проведении которого участвуют множество сторон. Чрезвычайное положение и аналогичные меры существенно затрудняют реализацию большинства элементов избирательного процесса, что ярко проявилось во время нынешней пандемии. Речь идет, например, о предсказуемости дат выборов, выполнении условий для регистрации в качестве кандидата, наличии у политических деятелей полноценной возможности проводить серьезную предвыборную кампанию и общаться с избирателями; о подготовленности избирательных органов к выполнению необходимых функций и предоставлении беспрепятственного доступа избирателям. В целом можно отметить, что пандемия и меры реагирования на нее поставили под угрозу нормальное проведение выборов в соответствии с обязательствами ОБСЕ в области выборов. Последствия пандемии для вышеупомянутых аспектов выборов означают угрозу для выборов с точки зрения выполнения ими своего назначения – служить механизмом для подлинного выражения волеизъявления избирателей. Помимо этого, усиление неопределенности, особенно в отношении сроков проведения выборов, может поставить под сомнение легитимность действующей власти. Последствия ограничений на осуществление ряда основных прав, имеющих центральное значение для выборов, еще раз напомнили о том, что выборы происходят не в вакууме и что для подлинно демократических выборов необходимы свобода

собраний, свобода выражения мнения и свобода передвижения³⁰⁹.

Больше внимания вызывает конституционная и правовая база, предусматривающая механизм проведения выборов в кризисных ситуациях. Также отмечается рост интереса к альтернативным методам голосования и улучшение понимания того факта, что для подлинных выборов чрезвычайно важна возможность эффективно пользоваться основными правами.

Власти государств могут и стремятся преодолеть некоторые из проблем в области проведения выборов, связанных с пандемией, но многие из этих вызовов сохраняются. Не подвергая сомнению действительность обязательств ОБСЕ и других международно-правовых обязательств и стандартов, касающихся выборов, даже в условиях чрезвычайной ситуации, власти государств-участников были вынуждены принимать в расчет необходимость защитить здоровье населения, иногда имевшую приоритетное значение перед другими требованиями. В ускоренном порядке были предприняты определенные шаги по внесению поправок в правила проведения выборов, что поставило под угрозу выполнение обязательств ОБСЕ. В непропорционально высокой степени эти проблемы могли повлиять на группы населения, уже находящиеся в неблагоприятном положении с точки зрения участия в политической жизни, – на женщин, лиц с инвалидностью и национальные меньшинства³¹⁰. Среди новых тенденций, возникших в общественных дискуссиях в регионе ОБСЕ, можно отметить повышенное внимание к конституционной и правовой базе, предусматривающей механизм проведения периодических выборов в кризисных ситуациях; рост интереса к альтернативным методам голосования; улучшение понимания того факта, что возможность эффективно пользоваться основными правами чрезвычайно важна для подлинных

309 См. также **подборку** мнений и отчетов Венецианской комиссии Совета Европы по чрезвычайным ситуациям.

310 См. также подготовленный Международным фондом избирательных систем (IFES) доклад «**Защита здоровья и проведение выборов**» (англ. яз.).

выборов, а также подтверждение ключевой роли наблюдателей (гражданских и международных) в избирательном процессе. Очень важно, чтобы временные изменения избирательных процедур, предпринимаемые государствами-участниками ОБСЕ в связи с необходимостью защитить здоровье населения, не препятствовали соблюдению действующих обязательств, касающихся выборов.

Помимо переноса выборов и приостановки избирательных процессов в некоторых государствах-участниках, другие непосредственные последствия пандемии для выполнения обязательств, касающихся выборов, на данном этапе оценить трудно. Такая оценка будет дана в будущем по итогам запланированной работы БДИПЧ в области выборов; при этом анализироваться будет как избирательное законодательство, так и его выполнение, в том числе практическая организация выборов с учетом требований в отношении защиты здоровья населения. Следует отметить, что проблемы с выполнением некоторых обязательств, обусловленные пандемией и мерами по борьбе с ней, заметны уже сейчас.

Выборы представляют собой процесс, включающий множество аспектов, и в связи с этим последствия пандемии COVID-19 для различных аспектов гражданского и политического участия дополнительно рассматриваются в других частях настоящего отчета. Самым важным является то, что условием подлинно демократических выборов является соблюдение основных прав человека – таких, как свобода собраний, свобода выражения мнения и свобода передвижения. Для обеспечения инклюзивности демократических процедур необходимо соблюдение принципов недискриминации и защиты уязвимых или маргинализированных групп населения. В нынешней ситуации граждане государств-участников ОБСЕ также могут столкнуться с проблемами при получении доступа к эффективному средству правовой защиты, в том числе в случае нарушения их избирательных прав. Поскольку выборы проводятся на основе соответствующих законов и правовых норм, необходимо проанализировать работу законодательных органов и законодательные процессы, обращая внимание на вопрос о том, не было ли упрощение процедур, принятое законодателями, излишним или политически мотивированным. БДИПЧ неоднократно

подчеркивало, что правила проведения выборов должны приниматься и меняться на основе широкого, инклюзивного, прозрачного и эффективного обсуждения и с должным соблюдением принципа стабильности избирательного законодательства³¹¹. Ниже будет отдельно рассмотрено влияние пандемии на соблюдение конкретных обязательств, касающихся выборов, с примерами из конкретных стран в качестве иллюстраций. Тщательный анализ выполнения теми или иными государствами обязательств ОБСЕ, касающихся выборов, будет проведен в ходе плановых мероприятий БДИПЧ по наблюдению за выборами, в том числе в рамках работы миссий по наблюдению за выборами и оценке выборов.

Государства-участники ОБСЕ приняли обязательство «проводить свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом»³¹². Понятие периодических выборов восходит к Всеобщей декларации прав человека; оно отражено и в других международных стандартах, а также в обязательствах ОБСЕ. В условиях пандемии принцип периодических выборов пришлось соотносить с другими обязательствами государств, прежде всего касающимися обеспечения права на жизнь и права на охрану здоровья, что и обусловило введение экстренных мер по борьбе с пандемией. Перенос или приостановка выборов во время чрезвычайного положения необязательно нарушает обязательства государств в области прав человека, но подчеркивает значение гарантий защиты, призванных не допустить злоупотреблений³¹³. Важно отметить, что «приостановка действия избирательных прав допускается только в той степени, в какой этого требует ситуация; таким образом, такая приостановка должна соответствовать критерию

311 См. также заключения БДИПЧ **о проекте Закона об особых правилах проведения всеобщих выборов Президента Республики Польша, назначенных на 2020 год**, пп. 12-16 (27 апреля 2020 г.) и **о проекте Закона об особых правилах проведения всеобщих выборов Президента Республики Польша, назначенных на 2020 год, с возможностью почтового голосования**, п. 10 (29 мая 2020 г.).

312 См. Копенгагенский документ 1990 г., п. 7.1.

313 См. также **доклад** IFES “Legal Considerations When Delaying or Adapting Elections” [Правовые аспекты переноса выборов или изменения процедур их проведения] и документ Совета Европы **“Elections and COVID-19”** [Выборы и COVID-19].

пропорциональности»³¹⁴. Принцип разумной периодичности выборов, установленной законом, оказался под угрозой, поскольку законодательство ряда государств-участников не предусматривает возможности переноса уже назначенных выборов в условиях чрезвычайного положения³¹⁵. Иногда, если в законодательстве был такой запрет, принималось решение не объявлять чрезвычайное положение³¹⁶, что создавало правовую неопределенность относительно переноса выборов либо заставляло прибегать к ситуативным решениям, зависящим от конкретных условий³¹⁷. Некоторые из таких ситуативных решений (перенос выборов, приостановка уже начатой предвыборной кампании или проведение выборов в сложных условиях) вызывали вопросы о том, была ли проведена разумная оценка их целесообразности с учетом других обязательств государства, в том числе обязательства обеспечить право на охрану здоровья. Подобные решения привлекают дополнительное внимание к важности подлинного общественного обсуждения и инклюзивности и прозрачности при принятии решений по вопросам, затрагивающим общественные интересы.

В тех случаях, когда на момент начала пандемии предвыборная кампания уже шла, государства-участники столкнулись с особыми вызовами в контексте своего обязательства обеспечить, чтобы законодательство и государственная политика давали возможность проводить политические кампании в справедливой и свободной обстановке³¹⁸. Особенно непросто было обеспечить, чтобы «никакие административные действия [...] не удерживали бы партии и кандидатов от

свободного изложения своих взглядов и оценок, а также не мешали бы избирателям знакомиться с ними и обсуждать их»³¹⁹. В целях защиты здоровья населения могут быть ограничены публичные собрания, обходы домов и раздача агитационных материалов – традиционные формы предвыборных мероприятий, позволяющие кандидатам донести свою программу до избирателей, а избирателям – получить информацию или продемонстрировать свою поддержку конкретных кандидатов³²⁰.

Преимущества действующей власти и злоупотребление административным ресурсом, в том числе использование политических мер и инициатив, касающихся борьбы с кризисом и его социально-экономическими последствиями, могут быть особенно заметны тогда, когда политические силы, находящиеся у власти, не только выполняют свой долг по борьбе с пандемией, но и играют определенную политическую роль в проходящих выборах.

Отчеты БДИПЧ о наблюдении за выборами за предыдущие годы показывают, что власти часто могут использовать основанный на собственном усмотрении подход к ограничениям, касающимся проведения избирательных кампаний³²¹. С учетом того, что требования в отношении защиты здоровья населения и в дальнейшем могут диктовать ограничения на способы проведения предвыборных мероприятий, необходимо еще более внимательно наблюдать за тем, как

314 См. п. 100 **отчета** Венецианской комиссии Совета Европы “Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections” [Уважение демократии, прав человека и верховенства права во время чрезвычайного положения: соображения].

315 Например, для переноса местных выборов в Англии и Уэльсе потребовалось принятие парламентом отдельного закона.

316 *Подробнее см. в части I.*

317 Например, в **Польше** был объявлен «режим эпидемии», а не какая-либо из возможных разновидностей «чрезвычайного положения», которая препятствовала бы проведению выборов.

318 См. также заявление БДИПЧ от 7 апреля 2020 г. о **важности подлинных кампаний и общественных дебатов для демократических выборов** (англ. яз.).

319 См. Копенгагенский документ 1990 г., п. 7.7.

320 См. п. 103 **отчета** Венецианской комиссии Совета Европы “Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections.”

321 См., например, **Итоговый отчет** БДИПЧ о наблюдении за досрочными президентскими и парламентскими выборами 2018 года в Турции, **Итоговый отчет** БДИПЧ о наблюдении за досрочными парламентскими выборами 2019 года в Беларуси, **Итоговый отчет** БДИПЧ о наблюдении за президентскими выборами 2018 года в Российской Федерации, **Итоговый отчет** БДИПЧ о наблюдении за досрочными президентскими выборами 2018 года в Азербайджане, **Итоговый отчет** БДИПЧ о наблюдении за досрочными президентскими выборами 2019 года в Казахстане.

и в какой мере государства-участники «предоставляют ... политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти»³²². Преимущества действующей власти и злоупотребление административным ресурсом, в том числе использование политических мер и инициатив, касающихся борьбы с кризисом и его социально-экономическими последствиями, могут быть особенно заметны тогда, когда политические силы, находящиеся у власти в данный момент, не только выполняют свой долг по борьбе с пандемией, но и играют определенную политическую роль в проходящих выборах.

В большинстве государств-участников средства массовой информации подробно освещали пандемию и меры реагирования государств на нее, в том числе действия конкретных должностных лиц, возглавивших борьбу с кризисом. В контексте выборов это вызывает некоторые вопросы с точки зрения обязательства государств-участников создавать условия для «беспрепятственного доступа к средствам массовой информации на недискриминационной основе для всех политических группировок и отдельных лиц, желающих принять участие в избирательном процессе»³²³. Возможность участников выборов через средства массовой информации донести свою программу до избирателей будет, безусловно, зависеть от того, насколько были исправлены выявленные ранее недочеты, касающиеся освещения избирательных процессов в СМИ, от влияния экономического спада на работу СМИ, а также от готовности сил, находящихся у власти, не использовать свое доминирующее положение в СМИ в контексте пандемии для получения несправедливого преимущества перед своими политическими конкурентами. При этом избиратели могут и «наказать» действующую власть на выборах, если посчитают, что она плохо справляется со своей ролью и не обеспечивает эффективное руководство в кризисной ситуации.

Помимо этого, в регионе ОБСЕ имели место проблемы с соблюдением принципов всеобщего и равного избирательного права – как в отношении долгосрочных процессов (например,

регистрации избирателей и кандидатов), так и с точки зрения использованных методов голосования. Принятое ОБСЕ обязательство «гарантировать взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право»³²⁴ может оказаться под угрозой, если работа по регистрации или проверке данных избирателей будет остановлена из-за эпидемиологической ситуации. Может потребоваться пересмотр списков избирателей вследствие передвижения граждан, вызванного пандемией (например, когда лицо решает покинуть место проживания, чтобы воссоединиться с семьей) или ее экономическими последствиями (например, переезд из-за потери работы).

При том, что в некоторых странах допускается электронная подача необходимых документов, в ряде государств-участников регистрация в качестве кандидатов на выборах зависит от возможности провести очный сбор подписей в поддержку выдвижения кандидата и подать эти подписи в избирательные органы для проверки, что может быть проблематичным из-за требований социального дистанцирования и действующих ограничений на собрания или передвижение. Замена сбора подписей альтернативными требованиями в отношении регистрации (например, внесение денежного залога) может непропорциональным образом сказаться на группах населения, недостаточно представленных в политической жизни (например, женщинах или национальных меньшинствах в определенных странах), или стать дополнительным финансовым бременем для тех, кто и так уже пострадал от экономического спада.

В то время как традиционные способы голосования на избирательных участках могут представлять угрозу для здоровья населения, альтернативные методы, в свою очередь, могут не соответствовать принципам всеобщего и равного избирательного права, а также не обеспечивать тайну голосования. В ряде отчетов БДИПЧ о наблюдении за выборами за предыдущие годы отмечалось, что голосование на дому и голосование в таких местах, как тюрьмы, больницы и дома престарелых, вызывает обеспокоенность насчет возможного давления на избирателей³²⁵.

322 Копенгагенский документ 1990 г., п. 7.6.

323 Копенгагенский документ 1990 г., п. 7.8.

324 Копенгагенский документ 1990 г., п. 7.3.

325 См., например, **Итоговый отчет** БДИПЧ о наблюдении за президентскими выборами 2013 года

Особенно сложным вопросом в текущей ситуации является организация голосования лиц, находящихся на карантине, в целях соблюдения принципа всеобщего избирательного права. Выполнение обязательств в таких случаях может быть обеспечено при помощи эффективных правовых и практических гарантий защиты от злоупотреблений, а также укрепления необходимого кадрового потенциала избирательных органов и развития технических навыков их сотрудников.

Женщины, лица старшего возраста и лица с инвалидностью могут быть особенно уязвимыми к давлению на избирателей, и их право на тайное голосование может быть поставлено под угрозу, если использование голосования по почте и других альтернативных методов голосования не будет сопровождаться надлежащими гарантиями защиты.

Помимо этого, некоторые альтернативные методы голосования могут ставить под угрозу выполнение обязательства «обеспечивать, чтобы голосование проводилось тайно или применялась равноценная процедура свободного голосования»³²⁶. Допущение или расширение практики голосования по доверенности, которая неоднократно упоминалась в отчетах БДИПЧ как несоответствующая принципам равного и тайного голосования и, таким образом, нарушающая обязательства ОБСЕ, нельзя признать удовлетворительным решением в контексте сложившейся эпидемиологической ситуации. Женщины, лица старшего возраста и лица с инвалидностью могут быть особенно уязвимыми к давлению на избирателей, и их право на тайное голосование может быть поставлено под угрозу, если использование голосования по почте и других альтернативных методов голосования не будет сопровождаться надлежащими гарантиями защиты.

в Черногории, **Итоговый отчет** о наблюдении за повторными выборами народных депутатов Украины 2013 года, **Итоговый отчет** о наблюдении за досрочными парламентскими выборами 2019 года в Беларуси.

326 Копенгагенский документ 1990 г., п. 7.4.

Государства-участники ОБСЕ согласились с тем, что «присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы»³²⁷. В условиях пандемии направление наблюдателей, как национальных, так и международных, сопряжено с серьезными трудностями. Определенные временные изменения в порядке работы национальных и международных наблюдателей могут быть необходимыми, однако они могут поставить под угрозу соблюдение принципа прозрачности, хотя именно на соблюдение этого принципа и направлена деятельность наблюдателей. Ограничения в доступе на заседания избирательных органов могут быть в определенной степени компенсированы при помощи активной разъяснительной работы, в том числе с использованием информационно-коммуникационных технологий, но эффективное наблюдение за процедурой выборов непосредственно в день голосования может все равно остаться трудной задачей. Этот фактор может представлять особую угрозу соблюдению обязательства по обеспечению того, чтобы «подсчет голосов и сообщение о нем были честными, а официальные результаты были опубликованы»³²⁸.

Во время пандемии в ряде государств-участников выборы были перенесены или приостановлены, либо в той или иной степени был скорректирован график избирательных процессов. В большинстве стран, в которых запланированное проведение выборов пришлось на период времени, когда была объявлена всемирная чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения или было введено чрезвычайное положение в конкретном государстве, были приняты решения о переносе или приостановке выборов; при этом отдельные страны оставили в силе свои планы провести выборы в установленный срок³²⁹. Хотя решение о проведении, переносе

327 Копенгагенский документ 1990 г., п. 8.

328 Копенгагенский документ 1990 г., п. 7.4.

329 В регионе ОБСЕ были перенесены следующие выборы: местные выборы в Кыргызстане (первоначально назначены на 12 апреля); второй тур местных выборов во Франции (первоначально назначен на 22 марта, перенесен на 28 июня); парламентские выборы в Северной Македонии (первоначально назначены на 12 апреля, перенесены на 15 июля); парламентские и местные выборы в Сербии (первоначально назначены на 26 апреля, перенесены

или отмене выборов во время пандемии должно приниматься каждым государством-участником самостоятельно с учетом всех требований, продиктованных необходимостью защитить здоровье населения, при принятии такого решения необходимо руководствоваться обязательствами ОБСЕ и другими международными обязательствами и стандартами. В большинстве случаев принятие такого решения потребовало внесения изменений в правовую базу государства, а иногда и принятия конституционных поправок.

Во многих государствах-участниках перенос дня голосования был обусловлен введением чрезвычайного положения (или аналогичного режима), во время которого проведение выборов невозможно. В других случаях существующие правовые нормы и объявленные режимы чрезвычайной ситуации потребовали принятия специальных правовых актов об отмене или переносе выборов и, соответственно, о продлении полномочий действующих органов власти³³⁰. В некоторых го-

на 21 июня); местные выборы в Румынии (первоначально назначены на июнь 2020 г.); местные выборы в Соединенном Королевстве (Англия и Уэльс, первоначально назначены на 7 мая 2020 г., перенесены на 6 мая 2021 г.); местные выборы в некоторых федеральных землях Австрии, назначенные на 15 и 22 марта, были отменены. Первый тур местных выборов во Франции состоялся 15 марта; в федеральной земле Бавария в Германии были проведены местные выборы (первый тур 16 марта 2020 г., второй тур – 29 марта 2020 г.). В Польше было принято решение о введении «режима эпидемии» вместо «стихийного бедствия» или «чрезвычайного положения», которые позволили бы перенести президентские выборы, назначенные на 10 мая 2020 г., однако впоследствии проведение выборов в этот срок было признано невозможным. В итоге президентские выборы прошли 28 июня и 12 июля (второй тур). Проведение других выборов (президентских выборов в Беларуси, Исландии и Соединенных Штатах, парламентских выборов в Монголии и местных выборов в Боснии и Герцеговине) ожидается в намеченные сроки.

330 Например, для переноса местных выборов в Соединенном Королевстве (Англия и Уэльс) потребовалось принятие парламентом отдельного закона. Во Франции, в соответствии с Избирательным кодексом, мэры городов избираются на шесть лет, а после окончания их полномочий новые выборы должны быть проведены в марте в день, определенный решением Совета министров не менее чем за три месяца до даты голосования. Закон не содержит положений, допускающих перенос или отмену выборов даже в исключительных обстоятельствах, и не наделяет какой-либо орган власти полномочиями по принятию такого решения. После широкого

сударствах-участниках подготовка и принятие законов проводились в спешном порядке, в отсутствие содержательного и инклюзивного общественного обсуждения с участием главных заинтересованных сторон избирательного процесса, что плохо согласуется с принципом законности и принципом стабильности избирательного законодательства³³¹. Хотя Венецианская комиссия Совета Европы отмечает, что «позднее внесение в избирательное законодательство поправок, действующих только в отношении данных конкретных выборов, необязательно противоречит европейским принципам избирательного права»³³², существенное изменение основных элементов избирательного законодательства незадолго до выборов может повлиять на итоги этих выборов. Не менее важно при принятии любых решений, касающихся избирательного процесса, соблюдать принцип законности и руководствоваться конституционными нормами, действующими в данной конкретной стране.

В некоторых государствах-участниках повысилась вероятность проведения досрочных выборов из-за экономического спада и изменения общественных настроений в связи с пандемией и мерами реагирования на нее. Эффективность мер борьбы с пандемией и ее социально-экономическими последствиями стала преобладающей темой в политической риторике как оппозиции, так и власти. В отдельных случаях политические силы, находящиеся у власти, могут быть заинтересованы в том, чтобы провести выборы в предпочтительный для них срок.

Некоторые государства-участники, не ставшие отменять или переносить запланированные

обсуждения с участием органов здравоохранения и по договоренности между всеми политическими силами парламентом был принят специальный закон о переносе второго тура выборов на шесть месяцев. В Сербии и Северной Македонии после введения чрезвычайного положения правительства издали декреты о приостановке организации выборов.

331 Например, 6 апреля 2020 г. нижняя палата парламента Польши приняла «Проект закона об особых правилах проведения всеобщих выборов президента Республики Польша, назначенных на 2020 год». Законопроект был принят за один день незначительным большинством голосов депутатов.

332 См. п. 115 **отчета** Венецианской комиссии Совета Европы «Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law During States of Emergency – Reflections.»

выборы, использовали альтернативные методы голосования, ссылаясь на необходимость снизить риск заражения вирусом, связанный с социальными контактами³³³. Решения об этом были приняты либо путем расширения существующих правовых норм, либо при помощи разработки дополнительных норм. Очевидно, что организация выборов исключительно в форме голосования по почте будет наиболее успешной в тех странах, где такой способ голосования уже использовался ранее для определенных категорий избирателей. В связи с этим улучшить данную практику может комплексный анализ различных факторов, влияющих на вероятность получения избирателями бюллетеней по почте и возможность своевременно отправить их обратно. В целом, примеры хорошей практики показывают, что альтернативные методы голосования должны внедряться постепенно, задолго до дня голосования и после надлежащего тестирования и консультаций с заинтересованными сторонами избирательного процесса.

Использование альтернативных методов голосования (например, голосования по почте) может непропорционально высокой степени сказаться на правах женщин и других групп населения, недостаточно представленных в политической жизни, – например, лиц с инвалидностью. С одной стороны, такие меры могут повысить участие в голосовании женщин, людей старшего возраста, избирателей с инвалидностью и жителей отдаленных и труднодоступных районов; с другой стороны, главная проблема голосования по почте касается обеспечения тайного и равного голосования, поскольку избиратель должен поставить отметку в полученном им бюллетене в неконтролируемой обстановке за пределами избирательного участка. Помимо этого, в свете сообщений о росте по всему миру случаев домашнего насилия из-за распоряжений о домашней самоизоляции и ограничений на выход из дома возникает вопрос о возможности давления на представителей уязвимых групп в ходе выражения ими своего

волеизъявления на выборах³³⁴. В связи с этим при внедрении новых методов голосования следует позаботиться об обеспечении действительно равных возможностей для всех избирателей. К работе по внедрению новых методов голосования необходимо привлекать организации гражданского общества, специализирующиеся на избирательных правах тех групп населения, которые недостаточно представлены в политике. Экспертные знания и опыт таких организаций, полученные ими в разных странах региона ОБСЕ в ходе деятельности по защите избирательных прав уязвимых групп, могут быть ценными с точки зрения прав всех избирателей. Дополнительные сложности с обеспечением равенства возможностей при голосовании с использованием альтернативных методов могут возникать при организации голосования за границей, когда применимыми одновременно являются нормы государства пребывания и нормы государства, в котором проходят выборы.

В начале пандемии в обществе широко обсуждалась возможность использования новых технологий при организации голосования и подсчета голосов, в том числе возможность голосования через Интернет. Следует отметить, однако, что в большинстве государств-участников власти не предприняли каких-либо существенных шагов в этом направлении – отчасти из-за понимания того, что внедрение новых технологий голосования требует значительных затрат времени и ресурсов и, следовательно, не является быстрым и легким способом решения проблем, связанных с пандемией.

Во многих государствах-участниках из соображений безопасности и в целях защиты от угроз, связанных с пандемией, потребовались изменения в правилах организации выборов. Например, в новой ситуации стало сложнее проводить набор и обучение членов участковых избирательных комиссий. Законами и подзаконными актами были введены дополнительные меры защиты, включая предоставление и использование средств индивидуальной защиты. Из-за ограничений на

333 В федеральной земле Бавария в Германии второй тур местных выборов проводился в форме почтового голосования для всех избирателей. Незадолго до выборов парламент Польши принял закон, предусматривающий возможность почтового голосования для всех избирателей.

334 См. также **заявление** Генерального секретаря ООН Антониу Гутерриша о гендерном насилии в контексте пандемии COVID-19. Эта проблема рассматривается более подробно в разделе части II о гендерном равенстве.

проведение собраний заседания избирательных органов проводились в закрытом режиме, что не способствовало прозрачности выборов. При этом положительным примером можно назвать решение некоторых избирательных комиссий транслировать свои заседания в Интернете и расширить объем информации, размещаемой на официальном веб-сайте³³⁵. Некоторые изменения, касающиеся организации выборов, возложили дополнительную ответственность на институты, не входящие в систему избирательных органов – например, почтовые службы или муниципалитеты, – иногда без внесения соответствующих изменений в правовую базу, выделения соответствующих ресурсов или проведения необходимого обучения. Избирательным органам следует уделять особое внимание просвещению и информированию избирателей³³⁶.

В нескольких государствах-участниках, принявших решение о проведении запланированных выборов без изменения их даты или о перезапуске избирательного процесса, были пересмотрены или изменены некоторые аспекты этого процесса. В частности, менялись сроки сбора подписей за выдвижение кандидатов³³⁷, процедуры регистрации избирателей, а также продолжительность предвыборной кампании. Из-за внедрения альтернативных методов голосования менялись процессуальные сроки организации голосования и подсчета голосов. Подобные изменения, а также перенос даты выборов иногда осуществлялись без консультаций или обсуждения с участием заинтересованных сторон избирательного процесса.

Во время пандемии во многих государствах-участниках была ограничена свобода передвижения

и свобода собраний³³⁸. Ограничения потребовались и в отношении таких традиционных предвыборных мероприятий, как массовые митинги, обход агитаторами домов избирателей и раздача агитационных материалов. Многие политические деятели перенесли свою кампанию в СМИ или онлайн-пространство. Это еще больше усилило роль социальных сетей и привлекло дополнительное внимание к вопросу о прозрачности финансирования политической деятельности и способности избирателей формировать свое мнение самостоятельно и не подвергаясь манипуляциям³³⁹. В этом контексте некоторые государства-участники столкнулись с отсутствием каких-либо правовых положений, касающихся проведения предвыборных кампаний или размещения платной предвыборной рекламы в онлайн-изданиях или социальных сетях.

Введение ограничений на поездки между государствами в регионе ОБСЕ, а также необходимость защитить здоровье наблюдателей, представляющих международные организации, привели к тому, что БДИПЧ было вынуждено временно приостановить деятельность своих миссий по наблюдению за выборами³⁴⁰. Также следует отметить сокращение доступа ко всем аспектам избирательного процесса. С аналогичными трудностями столкнулись и национальные гражданские наблюдатели. В ситуации, когда ограничения на передвижение и другие противоэпидемические меры в регионе ОБСЕ существенно затруднили направление миссий по наблюдению за выборами и их работу, БДИПЧ все-таки смогло

335 Например, Республиканская избирательная комиссия **Сербии**, Центральная избирательная комиссия **Молдовы** и Центральная комиссия по выборам **Беларуси** начали транслировать все свои заседания в Интернете, а Центральная избирательная комиссия **Российской Федерации** продолжила практику трансляции своих заседаний в Интернете.

336 См. также рекомендации Международного института демократии и содействия выборам (IDEA) **“Elections during COVID-19: Considerations on how to proceed with caution” [Выборы в период COVID-19: рекомендации по соблюдению мер предосторожности]**.

337 **Польша** (вторая поправка), **Румыния**, **Сербия**.

338 Подробный обзор этих ограничений см. ниже в разделе «Свобода передвижения».

339 Пункт 19 **Замечания общего порядка КПЧ ООН № 25 к МПГПП** гласит: «Лицам, имеющим право голоса, должна быть предоставлена возможность свободно голосовать ... без чрезмерного влияния или какого-либо принуждения, которое может помешать или препятствовать свободному волеизъявлению избирателей. Избирателям должна быть предоставлена возможность самостоятельно формировать собственное мнение, свободное от насилия или угрозы насилием, принуждения, побуждения или какого-либо вмешательства».

340 БДИПЧ приостановило работу миссии по наблюдению за назначенными на 12 апреля досрочными парламентскими выборами в **Северной Македонии**, и отменило миссию по наблюдению за парламентскими выборами в **Сербии** (назначенными на 26 апреля) и ограниченную миссию по наблюдению за президентскими выборами в **Польше** (назначенными на 10 мая).

направить в ряд государств-участников, в которых проводились выборы, специальные миссии по оценке выборов, а также организовать другие мероприятия, связанные с наблюдением за этими выборами; это продемонстрировало способность Бюро выполнять задачи, предусмотренные его мандатом, даже в таких исключительных обстоятельствах.

В ряде государств-участников осуществлялись дальнейшие шаги по итогам наблюдения за выборами; в некоторых случаях это делалось для укрепления реагирования на вызовы, связанные с пандемией. Иногда такие меры основывались на предыдущих рекомендациях, подготовленных

БДИПЧ. При этом некоторые государства не приняли во внимание предыдущие отчеты и рекомендации Бюро, и предложенные ими законодательные и практические меры могли привести к ухудшению качества избирательного процесса. Отвечая на запросы государств-участников, БДИПЧ в этот период сосредоточило свое внимание на оказании содействия государствам в их усилиях по выполнению предыдущих рекомендаций и устранению ранее выявленных недочетов³⁴¹.

341 В качестве примера такого плодотворного сотрудничества можно упомянуть успешное завершение избирательной реформы в **Албании**.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Для обеспечения стабильности законодательства следует воздерживаться от внесения серьезных изменений в избирательное законодательство незадолго до выборов. Чем более существенным является изменение, тем больше должен быть отрезок времени между его принятием и следующими выборами.
- В ситуации, когда вносятся поправки в законодательство или принимаются новые законы, регулирующие те или иные аспекты избирательного процесса во время пандемии или чрезвычайного положения, крайне важно, чтобы в консультациях по этому вопросу участвовали заинтересованные стороны избирательного процесса, политические силы, гражданское общество, органы здравоохранения и другие соответствующие институты и чтобы законы принимались по итогам демократического обсуждения.
- В тех государствах-участниках, законодательство которых не предусматривает возможность переноса или отмены выборов, рекомендуется внести в правовую базу поправки, допускающие такие меры в исключительных обстоятельствах, с указанием органа власти, уполномоченного принимать такие решения. Помимо этого, государствам следует рассмотреть возможность принятия правовых норм, гарантирующих продление в исключительных обстоятельствах и на разумный срок полномочий органов власти после истечения установленного законом срока этих полномочий.
- Государствам следует воспользоваться возможностью пересмотреть свое избирательное законодательство и оценить, насколько оно отражает ситуации, подобные текущей пандемии, с тем чтобы выявленные пробелы можно было устранить в рамках подготовки к аналогичным чрезвычайным ситуациям в будущем.
- При внедрении альтернативных методов голосования следует рассмотреть возможность поэтапного внедрения таких методов и их тестирования в рамках пилотного проекта перед тем, как такая практика будет распространена на всю страну; помимо этого, рекомендуется провести широкую информационно-просветительскую кампанию, ориентированную, в частности, на уязвимые группы населения (например, женщин, лиц старшего возраста и лиц с инвалидностью).
- В целях обеспечения прозрачности и подотчетности следует предпринимать реальные усилия по содействию деятельности национальных и международных наблюдателей за выборами.
- Неотъемлемым элементом проведения выборов должны стать для государств разработка и обновление планов действий на случай чрезвычайной ситуации. Необходимо уделять должное внимание подготовленности институтов, не включенных в систему избирательных органов.

- При разработке планов социально-экономического восстановления после чрезвычайной ситуации нельзя допустить, чтобы порядок распределения государственной помощи воспринимался как выгодный для политических сил, находящихся у власти, или напоминал покупку голосов; для этого необходимо принять четкие, справедливые и объективные критерии выявления нуждающихся в такой помощи и не допускать совпадения графика ее распределения с предвыборной кампанией.

II. 1. Д НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОЗАЩИТНЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОЗАЩИТНИКИ

Независимые, подотчетные и эффективные институты, активное гражданское общество, независимые средства массовой информации и имеющаяся у всех граждан возможность требовать отчета у правительства необходимы для демократии и демократического правления. Очень важную роль в этом отношении играют национальные правозащитные институты (НПИ) как независимые органы, созданные в соответствии с законом для защиты и поощрения прав человека, а также правозащитники, независимо от их специализации – будь то содействие прозрачности, поддержка правосудия или защита прав маргинализированных или уязвимых групп населения.

В соответствии с Декларацией ООН о правозащитниках, правозащитниками признаются лица, которые индивидуально или совместно с другими действуют в целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами и без дискриминации³⁴². Таким образом, статус правозащитника основан прежде всего на действиях и может относиться как к объединениям и организациям, так и к физическим лицам независимо от вида их профессиональной деятельности (в том числе к журналистам и медицинским работникам). По наблюдениям БДИПЧ, во время пандемии COVID-19 многочисленные организации и активисты продолжали активно работать для поощрения прав человека, привлекая внимание к важным вопросам, затрагивающим

общественные интересы. Помимо этого, во многих государствах-участниках люди разных профессий взяли на себя роль общественных информаторов, раскрывая информацию о нарушениях прав человека, ненадлежащем использовании государственных ресурсов или других проявлениях коррупции в ходе реагирования правительств на пандемию.

Правозащитниками считаются и национальные правозащитные институты, играющие очень важную роль в продвижении и защите прав человека³⁴³. Они могут выступать связующим звеном между гражданским обществом и государством, соединяя обязанности государств с правами их граждан. Значение НПИ и их мандата по защите и поощрению прав человека отражено в обязательствах ОБСЕ. В Копенгагенском документе 1990 г. государства-участники обязались «содействовать созданию и укреплению независимых национальных институтов в области прав человека и верховенства закона». Государствам необходимо укреплять роль этих независимых институтов и их мандат в соответствии с Парижскими принципами³⁴⁴. В общих замечаниях Подкомитета по аккредитации, касающихся толкования Парижских принципов, упоминается чрезвычайное положение и подчеркивается, что в ситуации чрезвычайного положения «ождается, что НПИ в своих действиях будут демонстрировать повышенную бдительность и независимость при неукоснительном соблюдении своего мандата»³⁴⁵.

342 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 53/144 «Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы» (**Декларация о правозащитниках**), UN Doc. A/RES/53/144 (9 декабря 1998 г.). См. также изданные БДИПЧ «**Руководящие принципы по защите правозащитников**».

343 Подробнее о том, как НПИ осуществляли свою надзорную функцию, см. часть II.1.

344 Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (**Парижские принципы**), Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 48/134, 20 декабря 1993 г.; БДИПЧ, **Руководящие принципы по защите правозащитников**, 2014.

345 **Общие замечания** содержат толкование Парижских принципов и применяются в процессе аккредитации НПИ. Их цель – содействовать НПИ в разработке собственной практики и процедур в соответствии с Парижскими принципами.

Во время пандемии правозащитники повышали осведомленность общества о положении в области прав человека, выступали против репрессий и преследований в отношении активистов и лиц, сообщающих о злоупотреблениях, а также указывали на недостатки в реагировании государства на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения.

Роль гражданского общества, признанная ключевой в обязательствах ОБСЕ, остается такой и в период кризиса. Во время пандемии правозащитники повышали осведомленность общества о положении в области прав человека, выступали против репрессий и преследований в отношении активистов и лиц, сообщающих о злоупотреблениях, а также указывали на недостатки в реагировании государства на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения, тем самым способствуя обеспечению подотчетности в случае нарушений и злоупотреблений. Эксперты в рамках Специальных процедур ООН также отмечали исключительно важную роль организаций гражданского общества в реагировании на кризис, в том числе в части оказания поддержки уязвимым группам населения и содействия доступу к общественному здравоохранению. Они также подчеркнули, что «ни одна страна в мире не может в одиночку преодолеть сегодняшний кризис» и поэтому «организации гражданского общества нужно рассматривать как стратегических партнеров в борьбе с пандемией»³⁴⁶.

Аналогичную роль в реагировании на чрезвычайные обстоятельства, связанные с пандемией, играют и национальные правозащитные институты. НПИ продолжили мониторинг выполнения обязательств в области прав человека в целях обеспечения подотчетности правительства в случае нарушений. Многие из них опубликовали справочники, памятки или другие документы, информирующие граждан об их правах и о принятых правительством ограничительных мерах³⁴⁷.

346 См., например: **Меры по борьбе с угрозой COVID-19 не должны ограничивать свободу собраний и ассоциаций**, УВКПЧ ООН, 14 апреля 2020 г.

347 См., например, памятку Народного защитника Грузии «**Часто задаваемые вопросы**

Некоторые НПИ организовали телефонные «горячие линии», которые помогали гражданам получать информацию или подавать жалобы³⁴⁸. Помимо этого, многие выпустили дополнительные рекомендации для правительств, в которых подчеркивалась необходимость соблюдать стандарты в области прав человека и защищать уязвимые группы населения во время пандемии COVID-19³⁴⁹.

По итогам собственного мониторинга положения правозащитников (включая журналистов, лиц, сообщающих о злоупотреблениях, и НПИ) за период с марта по май 2020 г. БДИПЧ выявило ряд проблем, а также примеров хорошей практики, касающихся роли правозащитников и необходимости их защиты. В целях содействия устранению выявленных недостатков Бюро подготовило соответствующие рекомендации для государств-участников.

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

БДИПЧ получило ряд сообщений об угрозах правозащитникам и нападениях на них, которые предположительно были связаны с их правозащитной деятельностью во время пандемии. Сообщалось, в частности, о физических нападениях и словесных оскорблениях, а также угрозах убийством за распространение информации

о стандартах прав человека во время пандемии (англ. яз.).

348 Такую работу проводили НПИ Болгарии, Греции, Дании, Испании, Кипра, Литвы, Португалии, Словакии, Словении и Чешской Республики. ENNHRI, **The rule of law in the European Union** [Верховенство права в Европейском союзе], 11 мая 2020, р. 27.

349 См., например: Босния и Герцеговина – **Препоруке омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине у вези са заштитом људских права рањивих категорија грађана** [Рекомендации Омбудсмана по правам человека Боснии и Герцеговины по защите прав человека уязвимых категорий граждан], 31 марта 2020 г.; Норвегия – **Ivaretagelsen av menneskerettigheter under covid-19-pandemien. Brev til Helse- og omsorgsdepartementet, Kommunal og moderniseringsdepartementet, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet** [Защита прав человека во время пандемии COVID-19: письмо Министерству здравоохранения и социального обеспечения, Министерству местного управления и модернизации, Директорату здравоохранения и Институту общественного здравоохранения], 3 апреля 2020 г.

о пандемии³⁵⁰ или подачу запросов о предоставлении интересующей общество информации на тему пандемии³⁵¹. Угрозы и нападения на журналистов, а также гендерно-обусловленные оскорбления в адрес правозащитниц, как утверждается, совершались как государственными, так и негосударственными субъектами (в том числе в социальных сетях, средствах массовой информации и при помощи анонимных телефонных звонков)³⁵².

Чрезвычайные меры по борьбе с пандемией COVID-19 существенно повлияли на возможности национальных правозащитных институтов осуществлять свой мандат, сохраняя при этом свою независимость.

Помимо этого, принятые государствами-участниками чрезвычайные меры по борьбе с пандемией существенно повлияли на возможности национальных правозащитных институтов осуществлять свой мандат, сохраняя при этом свою независимость. Речь идет об ограничениях свободы передвижения, в том числе ограничениях на доступ в места лишения свободы, препятствовавших выполнению НПИ своей функции по мониторингу, а также о приостановке оказания

основных государственных услуг и риске сокращения финансирования³⁵³.

Отмечались случаи судебной травли и арестов правозащитников, в том числе журналистов, в качестве мести за выражение критических взглядов или сообщения о нарушениях, связанных с принимаемыми правительством мерами по борьбе с пандемией.

БДИПЧ также зафиксировало сообщения о судебной травле и арестах правозащитников, в том числе журналистов, в качестве мести за выражение критических взглядов или сообщения о нарушениях, связанных с принимаемыми правительством мерами по борьбе с пандемией. Сообщалось, в частности, о фактах использования ограничений, введенных в рамках противодействия распространению коронавируса (в том числе ограничений свободы передвижения в рамках карантина), для подавления критики правительства и преследования активистов, которые указывали на плохое состояние государственных карантинных центров или требовали принятия соответствующих социальных программ и выделения финансовой помощи тем лицам, которых кризис затронул с экономической точки зрения³⁵⁴. В отношении некоторых журналистов были возбуждены уголовные дела за освещение пандемии, в том числе за их публикации в социальных сетях³⁵⁵. Особое беспокойство вызвали сообщения о преследовании журналистов, рассказывавших о недостатках в работе государственной системы здравоохранения (например, об отсутствии средств индивидуальной защиты или неподготовленности учреждений здравоохранения)³⁵⁶.

350 См., например: Российская Федерация – **Журналистка Елена Милашина в опасности из-за угроз расправы**, Amnesty International, 17 апреля 2020 г.; Северная Македония, **AJM and SSNM: Acibadem Sistina's reaction to IRL is a pressure on journalists and an attempt for censorship** [Ассоциация журналистов Македонии и Независимый союз журналистов и работников средств массовой информации Македонии: реакция больницы «Аджибадем Систина» на публикацию IRL – это давление на журналистов и попытка цензуры], safejournalists.net, 30 March 2020; Таджикистан – **Attack on and threats against Avazmad Ghurbatov** [Нападение и угрозы в адрес Авазмада Гурбатова], Frontline Defenders, 13 May 2020.

351 **Seven organizations call on the Slovenian government to stop harassing an investigative journalist** [Семь организаций потребовали от правительства Словении прекратить преследования журналиста-расследователя], Reporters Without Borders, 27 March 2020.

352 Там же. Также см., например, **комментарий в социальной сети** бельгийско-румынского журналиста, занимающегося темой верховенства права в Венгрии (англ. яз.).

353 См., например: **Affirming the work of NHRIs in times of crisis** [В поддержку работы НПИ в период кризиса], Asia Pacific Forum of NHRIs, 24 April 2020.

354 См., например, Азербайджан – **Crackdown on Critics Amid Pandemic** [Расправа с критиками во время пандемии], Human Rights Watch, 16 April 2020.

355 См., например, Турция – **COVID-19 pandemic increases climate of fear for journalists** [Пандемия усиливает атмосферу страха для журналистов], Amnesty International, 1 May 2020.

356 См., например, Сербия – **Reporter's Arrest Over Pandemic Article Draws PM's Apology**

В регионе ОБСЕ было отмечено немало случаев задержания общественных информаторов и активистов или возбуждения уголовных дел в отношении этих лиц в результате ненадлежащего применения недавно принятых чрезвычайных законов (или существующего законодательства), предусматривающих уголовную ответственность за распространение недостоверной информации во время чрезвычайного положения. Со ссылкой на эти законы возбуждались уголовные дела против активистов, сообщавших (часто в социальных сетях) об общественной обеспокоенности в связи с ненадлежащими карантинными мерами в некоторых учреждениях здравоохранения или же разоблачавших в социальных сетях предполагаемые случаи коррупции и неэффективного распоряжения государственными ресурсами в ходе борьбы с пандемией³⁵⁷. В некоторых государствах-участниках арестовывали и обвиняли в распространении «фейковых новостей» о пандемии тех, кто высказывал сомнения в достоверности официальной статистики о числе заболевших и умерших от COVID-19³⁵⁸.

БДИПЧ также получало вызывающие тревогу сообщения о допросах и запугивании врачей и других медицинских работников после их высказываний в социальных сетях о тяжелой ситуации в медицинских учреждениях³⁵⁹.

[Премьер-министр извинилась за задержание журналистки после статьи о пандемии], Balkan Insight, 2 April 2020. В этом случае журналистка была задержана (и отпущена на следующий день) за статью об отсутствии надлежащих средств индивидуальной защиты у медицинских работников в учреждениях здравоохранения. Сообщалось, что в ее квартире был проведен обыск и изъяты принадлежащие ей вещи.

357 См., например, Российская Федерация – **Activist Says She's Hit By First Investigation Under 'Fake' Coronavirus News Law** [Активистка считает себя первой жертвой нового закона о «фейковых» новостях о коронавирусе], Radio Free Europe Radio Liberty, 5 April 2020; в Казахстане **за «распространение недостоверной информации» был задержан оппозиционный активист**, Reuters, 18 April 2020.

358 См., например, Черногория – **Police arrest man for spreading fake coronavirus news** [Полиция арестовала человека за распространение ложной информации о коронавирусе], mia.mk, 12 March 2020; в **Турции за комментарии о коронавирусе в социальных сетях задержано более 400 человек**, France24, 27 April 2020.

359 См., например, **Belarus faces growing criticism for dismissive coronavirus response** [Беларусь все

Медицинским работникам мстили за информирование СМИ о проблемах, существующих в системе общественного здравоохранения в условиях пандемии. В ряде случаев им запрещали высказываться публично, в том числе угрожали дисциплинарными взысканиями³⁶⁰. Неоднократно сообщалось о том, что медсестры и другие сотрудники медицинских или социальных учреждений жаловались на недостаточное снабжение средствами индивидуальной защиты, неэффективность процедур или отсутствие необходимого оборудования. Очень часто ответом на такую критику был выговор от администрации учреждения или даже органов власти³⁶¹.

БДИПЧ также отметило значительное ухудшение положения правозащитников, находящихся под стражей или в других учреждениях закрытого типа. При том, что некоторые заключенные были выпущены на свободу в рамках мер борьбы с распространением COVID-19 в тюрьмах (подробнее об этом см. ниже, в разделе о содержании под стражей), многие правозащитники и политзаключенные остались в заключении³⁶². Организации гражданского общества и международные организации призвали освободить активистов из мест лишения свободы, где их здоровью угрожает серьезная опасность из-за повышенного

чаще критикуют за пренебрежительное отношение к коронавирусу], Financial Times, 7 April 2020.

360 См., например, Соединенное Королевство – **NHS staff forbidden from speaking out publicly about coronavirus** [Работникам системы здравоохранения запретили публично высказываться о коронавирусе], The Guardian, 9 April 2020.

361 См., например, Польша – **Dyrektor szpitala zwolnił położną, bo alarmowała na Facebooku, że brakuje maseczek i sprzętu** [Главврач уволил акушерку за комментарий в Фейсбуке с жалобами на недостаток масок и других средств защиты], wyborcza.pl, 24 March 2020. Медсестра была уволена главврачом больницы после ее жалобы в социальных сетях на отсутствие средств индивидуальной защиты в больницах и публикации фотографии своей самодельной медицинской маски.

362 **Defending rights during an epidemic: The impact of Covid-19 on the safety and functioning of human rights defenders** [Защита прав во время эпидемии: влияние COVID-19 на безопасность и деятельность правозащитников], Frontline Defenders, 17 April 2020. См. также о Турции: **Imprisoned journalists, human rights defenders and others, now at risk of Covid-19, must be urgently released** [Заключенные журналисты, правозащитники и другие лица, которым сейчас угрожает COVID-19, должны быть освобождены немедленно], Amnesty International, 30 March 2020.

риска заражения инфекционными заболеваниями, включая COVID-19³⁶³.

В марте и апреле в ряде государств-участников правозащитники стали мишенью порочащих кампаний в Интернете из-за их статей в СМИ на тему пандемии³⁶⁴. Например, некоторые журналисты и издания подверглись дискредитации, в том числе со стороны представителей власти, называвших их «предателями», «провокаторами» и «распространителями лжи» и утверждавшими, что они «вводят общественность в заблуждение», «пытаются сеять панику» и что «от таких нужно защищаться»³⁶⁵. Зафиксирован один случай, когда правозащитник и члены его семьи подверглись травле в Интернете и другим притеснениям из-за того, что он призвал выделить средства на оказание социальной помощи людям, пострадавшим от пандемии³⁶⁶.

Чрезмерное применение чрезвычайного законодательства или излишне строгие чрезвычайные законы, введенные в действие в разных государствах региона ОБСЕ, по всей вероятности, негативно сказались на реализации свободы выражения мнения и свободы средств массовой информации и могли препятствовать доступу к информации, представляющей интерес для

общества³⁶⁷. Например, в период с марта по май 2020 г. БДИПЧ отметило случаи произвольной блокировки сетевых изданий после публикации новостей о COVID-19, что стало результатом применения положений, касающихся распространения недостоверной информации³⁶⁸. В других случаях запросы журналистов-расследователей о предоставлении информации были отклонены, а затем последовали угрозы в адрес этих журналистов и их травля в Интернете³⁶⁹.

Некоторые НПИ сообщили о трудностях с выполнением своей работы по расследованию и мониторингу нарушений прав человека в связи с ограничением свободы передвижения³⁷⁰. Нескольким НПИ пришлось приостановить мониторинг мест лишения свободы – а среди них были те, которым

-
- 363 См., например, о Кыргызстане: **Азимжан Аскарков: состояние узника совести под угрозой**, Amnesty International, 22 апреля 2020 г. См. также: **Кыргызстан должен выполнить свои обязательства в области прав человека и освободить правозащитника Азимжана Аскаркова, считает эксперт ООН**, УВКПЧ ООН, 8 мая 2020 г.
- 364 **OSCE Media Freedom Representative urges public officials in Slovenia to refrain from pressure on independence of public broadcaster** [Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации призвал власти Словении прекратить давление на независимость общественного вещателя], OSCE Representative on Freedom of the Media, 27 March 2020. См. также о **Соединенных Штатах**.
- 365 См., например: **Repressive laws, prosecutions, attacks... Europe fails to shield its journalists against the abuse of the COVID-19 crisis** [Репрессивные законы, преследование, нападки... Европа не может защитить журналистов от злоупотреблений в условиях кризиса COVID-19], Reporters Without Borders, 8 April 2020.
- 366 См., например: **Азербайджан: Потребуйте прекратить преследование активиста Илькина Рустамзаде и его близких**, Amnesty International, 10 апреля 2020 г.

-
- 367 По случаю Всемирного дня свободы печати 2020 г. представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации призвал государства позволить журналистам работать свободно, без страха и на равной основе, см. **заявление** Представителя от 2 мая 2020 г. Также см., например: **Казахстан: власти пригрозили СМИ уголовными сроками**, Аналитический центр по Центральной Азии, 17 марта 2020 г.; о **Венгрии: Journalists fear coronavirus law may be used to jail them** [Журналисты опасаются, что законом о коронавирусе могут воспользоваться для того, чтобы посадить их в тюрьму], The Guardian, 3 April 2020; о **Боснии и Герцеговине: Bosnia Trying to Censor Information About Pandemic, Journalists Say** [По словам журналистов, Босния пытается цензурировать информацию о пандемии], Balkan Insight, 8 April 2020.
- 368 **Site-uri sancționate pentru știri false. Unul dintre ele, blocat pentru că „a publicat constant informații false, cu scopul de a dezinforma și a induce panica”** [Сайты, наказанные за «фейковые новости»: один из них был заблокирован за то, что «постоянно публиковал недостоверную информацию в целях распространения дезинформации и создания паники»], Paginademedia.ro, 26 марта 2020 г.; **OSCE Representative Désir concerned by several cases of restrictions on media publication linked to “false information” on COVID-19 in Russia** [Представитель ОБСЕ Дезир обеспокоен неоднократными случаями ограничений в отношении СМИ в связи с распространением «недостоверной информации» о COVID-19] в **России**, OSCE Representative on Freedom of the Media, 2 May 2020.
- 369 **Seven organisations call on the Slovenian government to stop harassing an investigative journalist**, Reporters Without Borders, 27 March 2020.
- 370 Например, НПИ **Австрии, Бельгии, Болгарии, Кипра, Люксембурга, Нидерландов и Чешской Республики** привлекли внимание к целому ряду проблем и препятствий, касающихся выполнения их функций по расследованию и мониторингу. ENNHRI, **The rule of law in the European Union**, 11 May 2020, p. 27.

поручено выполнять функции национального превентивного механизма (подробнее см. ниже в разделе о содержании под стражей и предупреждении пыток)³⁷¹. Помимо этого, в условиях временного прекращения оказания государственных услуг был ограничен доступ к НПИ лиц, нуждающихся в поддержке (особенно это коснулось возможности подать жалобу в ходе посещения НПИ)³⁷².

По наблюдениям БДИПЧ, правительства некоторых государств-участников не поддерживали связь со своими НПИ или не выполняли их рекомендации в контексте пандемии COVID-19³⁷³. Многие НПИ предоставили правительствам свои рекомендации, указав на некоторые конкретные вопросы, вызывающие обеспокоенность, – например, ограничения свободы передвижения, запугивание журналистов, домашнее насилие или обращение с лицами с инвалидностью, детьми и лицами, лишенными свободы³⁷⁴.

371 Там же.

372 В этих условиях некоторые НПИ сообщили о росте количества поступающих жалоб в период пандемии COVID-19 – в частности, НПИ **Армении, Болгарии, России, Словении, Черногории и Эстонии**. Другие НПИ (например, в **Нидерландах и Северной Македонии**) отчитались о снижении количества жалоб. ENNHRI, **State of the rule of law in Europe** [Состояние верховенства права в Европе], 29 June 2020, p. 36.

373 См., например, о **Словакии: Ombudsmanka: Rozprava v parlamente vo mne vzbudila obavu o práva žien** [Омбудсмен: обсуждение в парламенте вызвало у меня обеспокоенность с точки зрения прав женщин], dennikn.sk, 22 мая 2020 г.

374 **Руководство по борьбе с COVID-19**, УВКПЧ ООН. Более конкретные примеры рекомендаций см. в информации о **мерах реагирования, принятых НПИ Болгарии** (англ. яз.).

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

БДИПЧ отметило ряд примеров хорошей практики, касающихся защиты и поддержки правозащитников. Например, в некоторых государствах-участниках (например, в Румынии и Словакии) государственные органы совместно с гражданским обществом создали веб-сайты, на которых была представлена актуальная информацией о пандемии COVID-19 и мерах, принятых правительством в целях борьбы с распространением заболевания³⁷⁵. В Норвегии местные власти поддержали инициативу гражданского общества по организации «горячей линии» для содействия доступу жителей к общественно значимой информации о COVID-19 на разных языках³⁷⁶.

В апреле несколько государств-участников, входящих в Группу друзей по вопросам безопасности журналистов в рамках ОБСЕ, подписали совместное заявление, в котором подчеркивалась необходимость обеспечить безопасность журналистов и доступ к информации во время пандемии. Они призвали все государства защитить представителей СМИ и гарантировать беспрепятственный доступ к информации как в Интернете, так и по традиционным каналам³⁷⁷.

375 **Collecting Open Government Approaches to COVID-19** [Сбор информации о подходах к COVID-19 в рамках Открытого правительства], Open Government Partnership.

376 Там же.

377 **Joint statement on safety of journalists and access to information during the COVID-19 crisis** [Совместное заявление о безопасности журналистов и доступе к информации в период кризиса, вызванного COVID-19], 16 April 2020.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Необходимо обеспечить проведение быстрого, тщательного и эффективного расследования нападений на правозащитников и угроз в их адрес (в том числе в отношении журналистов и лиц, сообщающих о злоупотреблениях) и принятие надлежащих мер по результатам такого расследования.
- Следует проводить безотлагательное, независимое, беспристрастное и эффективное расследование по всем сообщениям о фактах административного и судебного давления на правозащитников, в том числе на журналистов и лиц, сообщающих о злоупотреблениях. Необходимо обеспечить правозащитникам доступ к эффективному средству правовой защиты.
- Рекомендуется публично осудить нападения на правозащитников и угрозы в их адрес (в том числе в отношении журналистов и лиц, сообщающих о злоупотреблениях) и принять меры

- по повышению информированности населения о позитивной роли гражданского общества в условиях пандемии. Необходимо признать ключевую роль гражданского общества в повышении информированности, обеспечении подотчетности и поощрении уважения прав человека, основных свобод, демократии и верховенства права, особенно во время кризиса.
- Следует обеспечить защиту правозащитников, в том числе журналистов и лиц, сообщающих о злоупотреблениях, от преследований и любых других видов административного и судебного давления, в том числе являющихся результатом чрезмерного применения законодательных и других мер, принятых в ответ на пандемию COVID-19.
 - Необходимо обеспечить регулярный доступ в Интернете к общественно значимой информации, в том числе касающейся пандемии COVID-19 и принимаемых государством мер по борьбе с кризисом, и предоставлять информацию такого рода организациям гражданского общества по их запросу.
 - Рекомендуются выделять организациям гражданского общества (особенно небольшим организациям, работающим на низовом уровне) необходимое государственное финансирование и обеспечивать им доступ к финансовым и другим ресурсам во время пандемии.
 - Следует обеспечить эффективное участие гражданского общества и НПИ в процессах принятия решений по вопросам реагирования государства на пандемию COVID-19.
 - Рекомендуются улучшать сотрудничество и коммуникацию с НПИ при разработке и реализации мер по борьбе с пандемией COVID-19.
 - Необходимо обеспечить эффективное выполнение рекомендаций НПИ, в том числе касающихся ситуации в области общественного здравоохранения и принимаемых чрезвычайных мер. Следует на регулярной основе информировать общественность о ходе выполнения рекомендаций.
 - Необходимо обеспечить НПИ возможность выполнения их функций в области мониторинга (особенно во время действия ограничений на свободу передвижения).
 - Рекомендуются не сокращать финансирование НПИ и выделять этим институтам достаточные финансовые и другие ресурсы для эффективного и независимого осуществления ими своего мандата.

II.2 ТРУДНОСТИ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ КОНКРЕТНЫХ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

Взаимосвязанность и неделимость прав человека означают, что последствия столь масштабного явления, как текущая пандемия COVID-19, будут многоаспектными и затронут права человека во всей их совокупности. При этом некоторые права и свободы оказались особенно сильно затронуты чрезвычайными мерами, принятыми для сдерживания распространения вируса – главным образом, в рамках усилий государств по борьбе с пандемией в целях защиты права на жизнь и права на охрану здоровья. Права и свободы, более подробно рассматриваемые в данном разделе, относятся к основополагающим правам, и это означает, что их осуществление является условием для пользования другими правами. Например, свобода передвижения неразрывно связана с правом на труд, правом на образование, правом на охрану здоровья и другими социальными, экономическими и культурными правами, а также гражданскими и политическими правами. Свобода от пыток и произвольного содержания под стражей тесно связана с правом на охрану здоровья, а свобода собраний и свобода объединений необходимы для демократического участия и выборов. Одной из первых и наиболее очевидных жертв правил социального дистанцирования и различных других ограничений стала свобода религии и убеждений, особенно те ее аспекты, которые касаются свободы исповедовать свою религию сообща с другими. Помимо этого, право на справедливое судебное разбирательство имеет очень большое значение для верховенства права, причем не только в контексте реализации чрезвычайных мер, но и в контексте всех других прав, предусмотренных международным правом и соответствующими международными обязательствами.

II.2.A СВОБОДА ПЕРЕДВИЖЕНИЯ

Коронавирус смог распространиться по всему миру, легко пересекая границы и достигая самых удаленных мест, благодаря беспрецедентной взаимосвязанности и мобильности человечества. В связи с этим свобода передвижения как в пределах отдельных стран, так и между

государствами стала одной из первых жертв чрезвычайных мер, принятых государствами в попытке затормозить распространение вируса. В большинстве стран передвижение резко сократилось в результате введения карантина либо добровольного отказа граждан от поездок³⁷⁸.

Еще в 1975 г. государства-участники ОБСЕ (тогда – СБСЕ) поставили перед собой цель «облегчать более свободное передвижение и контакты ... между людьми, учреждениями и организациями государств-участников», признав это важным фактором укрепления дружественных отношений и доверия между народами³⁷⁹. В 1989 г. в Вене государства-участники приняли дополнительное обязательство «полностью уважать право каждого на свободу передвижения и местожительства в пределах границ каждого государства» и право «покинуть любую страну»; затем это обязательство было подтверждено в Копенгагене в 1990 г.³⁸⁰ Таким образом, обеспечение свободы передвижения является одним из центральных обязательств, закрепленных учредительными документами ОБСЕ, и эта свобода стала реальностью, которую воспринимают как данность сотни миллионов людей во всех государствах региона. Помимо этого, свобода передвижения четко закреплена в международном праве прав человека. Статья 12 МПГПП устанавливает право каждого на свободу передвижения в пределах государства, право покинуть любую страну и право возвращаться в свою страну. В Замечании общего порядка № 34 подчеркивается, что указанные положения Пакта защищают права всех жителей государства, в том числе иностранцев. Нормы, касающиеся свободы передвижения, также

378 Подробный анализ данных о мобильности см. например, здесь: **Google Mobility Trends: How has the pandemic changed the movement of people around the world?** [Google и мобильность: как пандемия изменила передвижение людей по миру?], Hannah Ritchie, 2 June 2020.

379 **Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе**, Хельсинки, 1 августа 1975 г.

380 Итоговый документ третьей встречи по дальнейшим шагам, Вена, 1989 г.

содержатся в статье 13 Всеобщей декларации прав человека и статье 2 Протокола № 4 к ЕКПЧ. Следует добавить, что свобода передвижения является неперемным условием для пользования широким спектром гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, в том числе таких, отступления от которых не допускаются (право на жизнь и право на свободу от пыток и других бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания).

При введении большинством государств строгих ограничений на передвижение, включая полный карантин и закрытие границ, эти меры объяснялись необходимостью защитить население от опасной болезни и гарантировать право на жизнь и право на охрану здоровья. Хотя определенные ограничения свободы передвижения во время чрезвычайного положения допускаются международным правом, в том числе для обеспечения безопасности и защиты здоровья населения, эти ограничения, как и любые другие ограничения и отступления от обязательств, должны быть строго необходимыми для достижения заявленной цели, соразмерными защищаемому интересу и недискриминационными. (Подробнее об отступлениях от обязательств см. в части I). Они также должны быть предусмотрены законом, представлять собой средство достижения желаемого результата, сопряженное с наименьшим вмешательством в права, а также согласовываться с другими правами и быть ограниченными во времени.

В Замечании общего порядка № 27 к МПГПП подробно объясняется, что ограничения права на свободу передвижения (статья 12) допустимы, но любые ограничения должны быть предусмотрены законом с указанием конкретных условий и сроков ограничения прав (эти сроки в любом случае должны быть «кратчайшими»), а также доступных средств правовой защиты в контексте таких ограничений. Любые законы или политические меры, затрагивающие свободу передвижения в государствах-участниках, должны соответствовать этим правовым критериям, если вводятся или применяются отступления от обязательств или ограничения прав. Наконец, в ситуациях вооруженного конфликта, помимо норм прав человека, действуют соответствующие положения международного права вооруженных конфликтов, а также документы «мягкого права»

– например, Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны (ООН)³⁸¹, содержащие рамочную основу, которую стороны конфликта могут использовать в отношении свободы передвижения.

Во время пандемии восемь государств-участников официально объявили об отступлении от статьи 12 МПГПП³⁸², а шесть государств-участников – от статьи 2 Протокола № 4 к ЕКПЧ³⁸³. Для того чтобы замедлить распространение вируса, государства-участники вводили ограничения на свободу международного передвижения (между странами) и внутреннего передвижения (в пределах страны). Ограничения свободы передвижения включали закрытие наземных границ (как на въезд, так и на выезд), аэропортов и портов; ограничения на передвижение между городами и/или регионами; введение карантина в тех или иных городах или регионах; помещение лиц в карантин на границе или по месту проживания и/или запрет на выход из дома; разрешение на передвижение внутри страны только с определенными целями – например, для покупки продуктов, посещения медицинских учреждений или аптек, а также для занятий физкультурой. Помимо этого, вводились особые ограничения для определенных групп населения – в частности, для людей старшего возраста.

Некоторые государства-участники ограничили международное передвижение путем прекращения авиасообщения с конкретными странами или регионами (в частности, с районами повышенного риска), закрытия наземных пунктов пересечения границы с определенными странами и разрешения передвижения только в пределах определенного региона. Другие государства прибегли к более строгим мерам и полностью закрыли свои наземные границы, порты и аэропорты, разрешив пересечение границы только дипломатам для гуманитарных целей или гражданам, возвращающимся в свою страну.

381 **Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны** (E/CN.4/1998/53/Add.2) содержат сводное изложение норм прав человека и гуманитарного права, имеющих отношение к внутренне перемещенным лицам.

382 **Албания, Армения, Грузия, Латвия, Молдова, Румыния, Сан-Марино и Эстония.**

383 **Албания, Грузия, Латвия, Молдова, Северная Македония и Эстония.**

В регионе ОБСЕ использовались и общие региональные подходы – например, рекомендации Европейской комиссии от 16 марта 2020 г., касающиеся введения государствами-членами ЕС 30-дневного ограничения на въезд в ЕС из третьих стран без крайней необходимости³⁸⁴. Эти рекомендации были поддержаны и выполнены большинством государств-членов ЕС и стран Шенгенской зоны, не входящих в ЕС³⁸⁵, и впоследствии срок их действия был продлен еще на 30 дней³⁸⁶.

Некоторые государства ввели требование об измерении температуры тела пассажиров по прибытии в пункт назначения или перед отправлением. В ряде государств были организованы официальные карантинные пункты для пересекающих границу на въезд или было введено требование о самоизоляции (обычно на 14 дней) как условия въезда либо после выявления лиц с подозрением на наличие инфекции. Надзор за соблюдением карантина часто осуществлялся при помощи телекоммуникационных систем (например, GPS, мобильных приложений или систем видеонаблюдения) либо регулярных полицейских проверок³⁸⁷. Некоторые страны начали требовать от всех въезжающих пассажиров предъявить отрицательный тест на COVID-19³⁸⁸.

384 **Communication from the Commission: Temporary Restriction on Non-Essential Travel to the EU**

[Сообщение Комиссии: временные ограничения на въезд в ЕС без крайней необходимости], 16 March 2020.

385 На данный момент в Шенгенскую зону входят 26 государства-членов. **Исландия, Норвегия, Швейцария и Лихтенштейн** являются ассоциированными членами Шенгенской зоны, но не входят в ЕС. **Монако, Сан-Марино** и город Ватикан/**Святой Престол** имеют открытые границы с безвизовой зоной, но сами в нее не входят.

386 **Communication from the Commission to the European Parliament, The European Council and the Council on the second assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU** [Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Европейскому совету и Совету Европейского союза о втором рассмотрении применения временных ограничений на въезд в ЕС без крайней необходимости], 8 May 2020.

387 Например, в **Польше**, см. **“Poland: App helps police monitor home quarantine”** [Польша: мобильное приложение помогает полиции проверять соблюдение домашнего карантина], Privacy International, 19 March 2020.

388 Например, **Австрия, Греция, Исландия, Кипр, Португалия, Словакия, Словения, Чешская Республика, Швейцария и Эстония**.

С конца апреля государства начали принимать решения об открытии границ или объединились в региональные группы стран, в пределах которых ограничения на поездки были сняты³⁸⁹. 15 апреля Европейская комиссия призвала более согласованно подходить к снятию ограничений, в первую очередь восстанавливая внутреннее перемещение (в пределах Шенгенской зоны), а на втором этапе – отменяя ограничения на въезд из третьих стран³⁹⁰. Тем не менее, на момент составления настоящего отчета многие ограничения на поездки остаются в силе в разных частях региона ОБСЕ, и ожидается, что они продлятся до самого конца пандемии.

Помимо ограничений на международные поездки и введения условий для въезда, государства-участники вводили ограничения на внутреннее перемещение, стремясь затормозить распространение вируса. Как правило, принимаемые меры зависели от развития ситуации в конкретной стране и различались по степени строгости. Они включали введение всеобщего запрета на выход из дома или запрета на выход из дома для определенных групп населения, физическое дистанцирование, самоизоляцию, добровольный карантин, введение карантина в конкретных городах или учреждениях, разрешение передвигаться лишь с определенными целями и/или в определенные часы и в пределах определенного района. В той или иной степени было ограничено движение личного и общественного транспорта. Надзор за соблюдением этих мер осуществлялся с использованием различных

389 Примером такого сотрудничества является открытие границ между странами Балтии и с некоторыми соседними странами. Например, 8 мая правительство **Эстонии** решило снять ограничения на пересечение границы между Эстонией и Финляндией с 14 мая. **Австрия** открыла границы с Венгрией, Словакией и Чешской Республикой 17 мая, а с 15 июня были сняты ограничения на передвижение между некоторыми странами Западных Балкан.

390 **A Joint European Roadmap towards lifting COVID-19 containment measures** [Общеввропейская дорожная карта по снятию ограничений, связанных с COVID-19], 15 April 2020. В этом документе в качестве первого шага называется координация по вопросам приграничного передвижения и въезда сезонных работников, а также разработка совместного плана в области летних туристических поездок. Приоритет отдается внутреннему передвижению, а ограничения на пересечение внешних границ могут быть ослаблены на втором этапе.

средств, включая мобильные приложения, данные GPS, полицейские проверки лиц, находящихся на карантине; беспилотные летательные аппараты, видеонаблюдение, электронные браслеты для отслеживания местоположения и полицейское патрулирование. (Более подробный обзор систем наблюдения и последствий их использования см. в разделе 3 части I). В некоторых странах, находящихся в ситуации конфликта (в том числе на постконфликтном этапе), различные

стороны вводили дополнительные меры и ограничения на внутреннее передвижение, в том числе через контрольно-пропускные пункты³⁹¹.

В таблице ниже представлена обобщенная информация об ограничениях на внутреннее передвижение, введенных государствами-участниками, и механизмах обеспечения соблюдения этих ограничений.

391 Например, в восточной **Украине** в середине апреля немало людей застряло у контрольно-пропускных пунктов, лишившись возможности вернуться в свои дома после посещения родственников и подвергаясь риску обстрелов.

ЗАПРЕТ НА ВЫХОД ИЗ ДОМА	ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПЕРЕДВИЖЕНИЕ ВНУТРИ СТРАНЫ	КАРАНТИН ПО ПРИБЫТИИ ИЗ-ЗА РУБЕЖА ИЛИ ПОСЛЕ КОНТАКТА С ИНФИЦИРОВАННЫМ	ТРАНСПОРТ
В определенные часы в дневное/вечернее время	Правила социального дистанцирования – без правоприменительных мер по обеспечению соблюдения или с минимальными мерами	14 дней – самоизоляция (без надзора)	Сообщение не нарушено, дистанцирование и ношении масок обязательно
Постоянно или в определенные дни, когда повышается риск заражения (например, в дни государственных праздников, на срок 48 или 60 часов). Надзор осуществляется правоохранительными органами, несоблюдение может повлечь за собой штраф или тюремное заключение.	Передвижение разрешено только с определенными целями из утвержденного властями списка (как правило, в него входят работа, медицинские потребности, покупка продуктов и других товаров первой необходимости, занятия физкультурой, оказание помощи уязвимым лицам, благотворительная деятельность и т. п.). Без получения разрешения / получение разрешения обязательно (через мобильное приложение, на бумаге и т. д.). Полиция следит за соблюдением, за несоблюдение предусмотрены различные наказания – от штрафа до тюремного заключения. Количество разрешенных выходов из дома – от одного раза в день до неограниченного числа выходов в день.	14 дней самоизоляции – надзор осуществляется полицией или при помощи мобильных приложений, систем онлайн-мониторинга или видеонаблюдения. Несоблюдение наказывается штрафом или тюремным заключением.	Некоторые нарушения сообщения или ограничения на число пассажиров в вагоне поезда, автобуса, трамвая. Сокращение числа маршрутов. Ограничения на использование велосипедов.

ЗАПРЕТ НА ВЫХОД ИЗ ДОМА	ОГРАНИЧЕНИЯ НА ПЕРЕДВИЖЕНИЕ ВНУТРИ СТРАНЫ	КАРАНТИН ПО ПРИБЫТИИ ИЗ-ЗА РУБЕЖА ИЛИ ПОСЛЕ КОНТАКТА С ИНФИЦИРОВАННЫМ	ТРАНСПОРТ
Постоянный запрет на выход из дома для определенных групп населения (лиц старше 65-70 лет, лиц с хроническими заболеваниями, беременных женщин)	Территориальные ограничения – передвижение с определенными целями разрешено только на близком расстоянии от места жительства (например, прогулки в радиусе 2 км от дома), в пределах территории муниципалитета	14 дней – карантин организован государством на границе для лиц, прибывающих из неблагополучных стран (или на основе других критериев)	Движение общественного транспорта прекращено
	Ограничения по месту жительства: перемещение лиц разрешается только в пределах места жительства. Полиция следит за соблюдением требований.	Введение карантина на всей территории городов/ муниципалитетов, контроль за соблюдением осуществляет государство	Использование личного транспорта: требуется получение разрешения в государственном управлении по транспорту, через мобильное приложение или другим способом. Контроль осуществляется полицией, за отсутствие разрешения предусмотрен штраф, лишение водительских прав на определенный срок или изъятие номерных знаков автомобиля.
	Ограничено пересечение административных пограничных линий на оспариваемых территориях.	Карантин в центрах размещения мигрантов или других поселениях под контролем армии/полиции.	

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

На раннем этапе пандемии закрытие границ и отмена авиасообщения происходили в большинстве государств-участников очень быстро (вступление в силу в течение 24-48 часов). В результате этого мигранты, туристы и другие люди, находившиеся в поездках за рубежом, застревают в аэропортах или у наземных границ, не имея возможности вернуться к месту проживания, если они не успели вовремя прилететь в страну или пересечь границу. Сообщалось и о случаях отказа во въезде в аэропортах при невозможности выехать к месту назначения³⁹². Некоторые страны ЕС издавали невнятные указания в отношении права на въезд их жителей, являющихся гражданами третьих стран (не входящих в ЕС

и Европейскую экономическую зону), даже несмотря на наличие у тех постоянного вида на жительство, и требовали от них пройти медицинское обследование и зарегистрироваться в эпидемиологических органах, что не являлось обязательным для постоянных жителей, прибывших из стран ЕС и ЕЭЗ³⁹³. Помимо этого, некоторые страны за пределами ЕС вводили обязательный карантин, проведение которого было организовано государством в специальных объектах (например, в гостиницах)³⁹⁴.

392 БДИПЧ получило сообщения о 300 мигрантах, в том числе около 200 человек из **Таджикистана**, на две недели застрявших в аэропорту в **России**. Сообщалось также о мигрантах, застрявших на границе между **Узбекистаном** и **Казахстаном** в конце марта. Местные жители и местная администрация обеспечивали их питанием и палатками.

393 EU Fundamental Rights Agency, **Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications** [АОП ЕС, Пандемия коронавируса в ЕС – последствия для основных прав], 1 February to March 2020; **Венгрия** – Консульская служба (2020), Информация о требованиях к въезду в условиях пандемии COVID-19, 25 марта 2020 г.

394 Например, **Северная Македония** и **Албания**, постоянные жители которых при въезде в страну должны были пройти обязательный 14-дневный карантин. В ряде отчетов организаций гражданского общества высказывалась обеспокоенность дискриминационным характером этого требования, так как оно применялось к членам общины рома. См., например, **сообщение** о рома, помещенном

Хотя целью внутренних ограничений на передвижение являлась защита жителей (в том числе наиболее уязвимых групп населения) от заражения вирусом, чрезмерные ограничения могли приводить к нарушению других прав; в результате этого принимаемые меры могли оказаться несоразмерными заявленной цели или не строго необходимым, поскольку требуемого результата можно было бы добиться другими, менее жесткими мерами.

Любая дискриминационная практика в отношении условий въезда тех или иных групп населения во время пандемии COVID-19 не соответствует международным стандартам и обязательствам ОБСЕ. Помимо этого, обеспокоенность вызывало и положение тех лиц, у которых истек срок действия документов (видов на жительство, виз и т. п.) и которые не смогли выехать до этого срока. **При том, что целью внутренних ограничений на передвижение являлась защита жителей** (в том числе наиболее уязвимых групп населения) от заражения вирусом, чрезмерные ограничения могли приводить к нарушению других прав; в результате этого принимаемые меры могли оказаться несоразмерными заявленной цели или не строго необходимым, поскольку требуемого результата можно было бы добиться другими, менее жесткими мерами.

В результате полного запрета на выход из дома для определенных групп населения лица, принадлежащие к этим группам, оказались полностью зависимыми от государственных или волонтерских служб по доставке лекарств, продуктов питания и других необходимых вещей или были полностью изолированы от общества, даже несмотря на то, что они были здоровы и полны сил.

Например, по сообщениям, как минимум в одном государстве-участнике ограничения на

в карантин на границе Северной Македонии. Также см. ниже раздел о рома и синти.

внутреннее передвижение, с которыми столкнулись лица, осуществляющие уход, привели к смерти пожилых или тяжелобольных людей; этого можно было избежать, издав четкие инструкции для соответствующих работников³⁹⁵. В некоторых государствах-участниках в результате полного запрета на выход из дома для определенных групп населения (людей старшего возраста, беременных женщин или молодежи) лица, принадлежащие к этим группам, оказались полностью зависимыми от государственных или волонтерских служб по доставке лекарств, продуктов питания и других необходимых вещей или были полностью изолированы от общества, даже несмотря на то, что они были здоровы и полны сил. В особенно уязвимом положении также могли оказаться одинокие беременные женщины. Помимо этого, у пожилых людей может не быть проблем со здоровьем, или им могут потребоваться определенные физические упражнения с учетом состояния их здоровья. Полный запрет на передвижение лиц, принадлежащих к этим группам, может быть несоразмерным преследуемой законной цели.

В большинстве государств-участников вводились правоприменительные меры, с тем чтобы не допустить нарушений запрета на выход из дома и/или карантина. Как указано в обзорной таблице выше, некоторые страны ввели тюремное заключение или денежные штрафы за такие нарушения. Среди крайне строгих мер наказания были тюремное заключение на срок до пяти лет или чрезмерно большие штрафы³⁹⁶. Хотя такие наказания могут служить сдерживающим фактором, важно, чтобы все принимаемые меры были соразмерными и необходимыми. Также важно, чтобы государства помнили о том, что, как отмечается в руководстве УВКПЧ ООН по вопросу об использовании силы правоохранительными органами во время чрезвычайной ситуации, «нарушение комендантского часа или любых ограничений передвижения не могут быть оправданием для применения чрезмерной силы со стороны полиции; ни при каких обстоятельствах такие

395 EU FRA, Coronavirus Pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, 1 February to March 2020.

396 Например, в **Албании** и **Болгарии**. О наказаниях за нарушение ограничительных мер см. также часть I.

нарушения не должны приводить к применению смертоносной силы»³⁹⁷.

Другие вопросы, вызывающие обеспокоенность, касаются права на неприкосновенность частной жизни и случаев публикации данных об инфицированных лицах или размещения «предупреждающих знаков» на дверях жителей, заразившихся вирусом³⁹⁸. В большинстве государств использовались те или иные средства наблюдения за соблюдением изоляции или карантина, среди которых были мобильные приложения (добровольное или обязательное использование), GPS-системы, видеонаблюдение, электронные браслеты для отслеживания местоположения и беспилотные летательные аппараты. Государства-члены ЕС согласовали протокол, обеспечивающий взаимную совместимость добровольных приложений для отслеживания контактов граждан различных стран ЕС, с тем чтобы граждане могли получать предупреждения об опасности заражения во время путешествий в пределах ЕС³⁹⁹. Долгосрочные последствия этих мер для неприкосновенности частной жизни и других прав пока неясны, однако очень важно, чтобы законодательство предусматривало гарантии защиты и меры безопасности, предотвращающие утечки персональных данных или доступ третьих лиц к этим данным; также должны быть предусмотрены ограничения сроков хранения персональных данных. (См. также раздел о надзоре в части I).

В некоторых государствах-участниках ограничения на движение общественного транспорта мешали медицинским работникам и работникам других служб жизнеобеспечения добираться до работы. Проблемы из-за отсутствия обществен-

ного транспорта возникали и у лиц, желающих доехать до дома после отбытия обязательного карантина у наземной границы. В некоторых странах водителей лишали прав и изымали номерные знаки автомобилей за нарушение ограничений⁴⁰⁰. Хотя такие меры могут способствовать сокращению передвижения, их последствия для жителей отдаленных районов, которым необходимо покупать продукты питания, лекарства или пользоваться медицинскими услугами, могут быть несоразмерными, если того же самого результата можно добиться при помощи менее жестких мер.

В некоторых государствах, в которых имеют место вооруженные конфликты, люди застревали у закрытых контрольно-пропускных пунктов, что лишало их возможности вернуться домой и подвергало опасности обстрелов⁴⁰¹. Это вызывает особую обеспокоенность в контексте их права на жизнь, а также права на выезд и возвращение. Помимо этого, некоторые группы населения не могли получить доступ к здравоохранению и медицинским объектам, в том числе в связи с проблемами, возникшими для передвижения медицинских работников. В ряде стран, ранее переживших вооруженные конфликты, некоторые группы населения, в том числе вернувшиеся беженцы старшего возраста, живущие в отдаленных районах, были лишены доступа к здравоохранению, лекарствам или другим товарам и услугам первой необходимости⁴⁰².

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Многие государства-участники организовали чартерные рейсы для возвращения своих граждан и лиц, имеющих статус жителей, причем в ряде случаев эти перелеты выполнялись по субсидированным тарифам⁴⁰³. На некоторых

397 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, 17 апреля 2020 г., **Меры безопасности, принимаемые в связи с COVID-19, не оправдывают чрезмерное применение силы, заявили специальные докладчики ООН.**

398 EU Fundamental Rights Agency, Coronavirus Pandemic in the EU — Fundamental Rights Implications, 1 February to March 2020, Section 1.1.1 (Enforcement and penalties).

399 **Communication** From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Tourism and transport in 2020 and beyond [Сообщение Комиссии Европейскому парламенту, Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету по делам регионов: туризм и транспорт в 2020 году и в последующий период], 13 May 2020.

400 Например, в **Греции** и **Албании**.

401 См., например, сообщение о восточной Украине: **Десятки людей застряли в зоне вооруженного конфликта – Из-за угрозы COVID-19 власти закрывают контрольные пункты въезда-выезда в восточной Украине.**

402 Сообщения о таких случаях поступали из **Боснии и Герцеговины**. Низкая доступность государственных услуг – общая проблема многих сельских и отдаленных районов, которую усугубляют долгосрочные последствия конфликта.

403 Например, в **Соединенном Королевстве** или **Швеции**.

наземных границах и в аэропортах были организованы «экстренные коридоры», позволявшие транзитным пассажирам пересечь территорию страны в течение определенного срока.

Для того чтобы избежать от возможных трудностей тех мигрантов или путешественников с истекающими документами (видами на жительство или визами), которые не могли вернуться в свою страну, многие государства автоматически продлили сроки действия всех документов, удостоверяющих личность, и видов на жительство на период кризиса, вызванного пандемией, или на конкретный период времени (от одного до трех месяцев)⁴⁰⁴. Некоторые государства узаконили пребывание нелегальных мигрантов на этот период (см. также раздел о миграции ниже). ЕС выпустил пояснение по вопросу об обязанности государств-членов разрешать въезд не только всем гражданам государств ЕС и ЕЭЗ, но и гражданам третьих стран, проживающим на территории ЕС⁴⁰⁵.

Многие государства-участники не вводили запретов на выход из дома или ограничений для конкретных возрастных или уязвимых групп, но выпустили рекомендации и указания в рамках применения правил, одинаковых для всех членов общества. В нескольких государствах были запущены программы помощи уязвимым группам, включающие, в частности, развитие волонтерских сетей по доставке продуктов питания

и других товаров, «горячих линий» экстренных служб, платформ для покупки товаров онлайн, ориентированные именно на эти группы, а также схем обеспечения двухмесячным запасом медикаментов; помимо этого, были организованы отдельные часы работы магазинов, когда прийти за покупками могли только пожилые люди или лица, принадлежащие к уязвимым группам населения.

В отношении защиты данных и использования устройств для отслеживания и других методов надзора ЕС принял решение о том, что все вводимые меры, затрагивающие право на неприкосновенность частной жизни и защиту данных, должны быть основанными на законе, необходимыми и соразмерными и должны прекратить свое действие после окончания пандемии. Обработка данных, собранных во время чрезвычайной ситуации, должна осуществляться в соответствии с обычными процедурами⁴⁰⁶.

К примерам хорошей практики также можно отнести сотрудничество между сторонами конфликта в некоторых регионах по вопросам транспортировки больных через линию разграничения с использованием специальных координаторов, а также введение мер, позволяющих медицинским работникам, проживающим с той или другой стороны линии разграничения, въезжать на другую сторону без каких-либо карантинных ограничений⁴⁰⁷.

404 Euronews, **Portugal grants temporary citizenship rights to migrants** [Португалия временно предоставит мигрантам права граждан], 29 March 2020.

405 **Communication** From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council on the second assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, 8 May 2020.

406 См. статью Европейского парламента "**Covid-19 tracing apps: ensuring privacy and data protection**" [Приложения для отслеживания COVID-19: обеспечение неприкосновенности частной жизни и защиты данных] от 15 мая 2020 г.

407 Сообщения о такой практике поступали из **Косово**. [Оговорка (ОБСЕ): Любое упоминание Косово, относящееся к его территории, институтам или населению, следует понимать в строгом соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН].

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Необходимо своевременно размещать информацию об открытии и закрытии наземных и морских границ и об ограничениях на пересечение границы в аэропорту на официальных сайтах правительства и консульских служб, а также распространять эту информацию при помощи радио и телевидения. Следует продолжать усилия по организации возвращения лиц, не имеющих возможности вернуться иным способом, при помощи специальных рейсов, предлагая, если это возможно, субсидируемые тарифы для этих лиц. Необходимо содействовать возвращению всех лиц, на законной основе проживающих на территории государства, без какой-либо дискриминации и с обеспечением необходимой коммуникации. Всем возвращающимся лицам по их прибытии необходимо своевременно предоставлять информацию о действующих противозидемических мерах, в том числе о карантине и других требованиях (с указанием контактной информации и номеров экстренных телефонных линий на всех необходимых языках).
- Если в государстве введен обязательный карантин для прибывающих пассажиров, сотрудники пограничных и других соответствующих служб должны пройти обучение по вопросам недискриминационного применения мер изоляции. В местах, подготовленных государством для проведения обязательного карантина лицами, прибывшими в страну, должны поддерживаться надлежащие санитарные стандарты. Поездка к месту проживания после отбытия карантина должна обеспечиваться посредством продолжающего работу общественного транспорта или другими способами при условии принятия надлежащих мер защиты, связанных с повышенным риском заражения в общественном транспорте.
- Следует провести тщательный анализ полученного опыта и выводов, сделанных по итогам реализации соглашений и практических механизмов по содействию пересечению наземной границы пассажирами через специальные коридоры для возвращающихся. Этот опыт может оказаться полезным при разработке правил, которые будут удобными и полезными для пассажиров и пограничных органов; сотрудники соответствующих органов должны пройти надлежащее обучение на тему предоставления необходимой информации на пограничных пунктах лицам, пересекающим границу.
- Необходимо продлить срок действия видов на жительство, разрешений на работу, удостоверений личности и других документов, срок действия которых истекает, с тем чтобы обеспечить законность пребывания в стране их обладателей при невозможности или нежелательности их возвращения в свою страну. Государствам также следует изучить возможность предоставления разрешения на временное пребывание нелегальным мигрантам.
- Не рекомендуется вводить круглосуточный запрет на выход из дома или карантин для пожилых людей, беременных женщин и/или молодежи. Вместо этого правительства должны предоставлять рекомендации и информацию о рисках для каждой из этих групп и разрешать хотя бы минимальное передвижение по итогам консультаций с указанными группами или на основе выводов из полученного опыта. Для оказания услуг следует использовать «горячие» телефонные линии, позволяющие предоставить поддержку лицам, неспособным позаботиться о себе самостоятельно; необходимо организовать сбор сведений о нуждающихся, с тем чтобы никто не остался без необходимых товаров и вещей. Информация обо всех доступных мерах поддержки должна широко распространяться на всех языках в целях охвата всего населения. На специальном правительственном веб-сайте необходимо размещать самую полную информацию о предоставляемых услугах с указанием необходимой контактной информации. Для максимально широкого распространения этой информации в обществе следует использовать и другие инструменты, в том числе предоставление информации в доступных форматах.
- Необходимо разработать инструкции для лиц, осуществляющих уход, и довести их до сведения всех заинтересованных сторон, с тем чтобы уязвимые лица не оказались в опасности из-за ограничений на свободу передвижения.

- Государствам следует воздерживаться от введения несоразмерно строгих мер наказания за нарушение ограничений на передвижение внутри страны; вместо этого следует использовать соразмерные штрафы в случае нарушений или настоятельные призывы добровольно соблюдать правила. Также не следует допускать чрезмерного применения силы полицией и другими государственными субъектами, в том числе армией, при обеспечении соблюдения введенных мер. Необходимо организовать обучение сотрудников соответствующих институтов по этим вопросам, а также широко распространить информацию о механизмах обжалования.
- В ситуации вооруженного конфликта людям, застрявшим у контрольно-пропускных пунктов или желающим вернуться домой, должно быть позволено пересечь линию разграничения и пройти необходимый карантин, если это требуется. Особые правила пересечения линии разграничения должны действовать для медицинских работников. Как и прежде, должно быть разрешено пересечение с медицинскими целями, в том числе с использованием посредников (например, Красного креста). Вернувшимся беженцам, проживающим в отдаленных районах и не имеющим возможности переехать, должна быть оказана помощь силами государственных и негосударственных служб.

II.2.5 СВОБОДА ОТ ПЫТОК И ЖЕСТОКОГО ОБРАЩЕНИЯ И СВОБОДА ОТ ПРОИЗВОЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ ПОД СТРАЖЕЙ

Свобода от пыток и жестокого обращения относится к числу основных прав, закрепленных в международном праве прав человека⁴⁰⁸ и дополнительно уточненных в ряде международно-правовых документов в области прав человека на международном и региональном уровне, в том числе в обязательствах ОБСЕ. Запрет пыток является абсолютным и не допускает отступлений.

Запрет пыток подразумевает, что «никакие исключительные обстоятельства, будь то состояние войны или угроза войны, внутренняя политическая нестабильность или любое другое чрезвычайное положение, не могут служить оправданием пыток»⁴⁰⁹. Запрет пыток включает обязанность государств активно предотвращать пытки и другие виды жестокого обращения при помощи различных превентивных мер⁴¹⁰. Задержанные лица

и заключенные тюрем могут оказаться в ситуации повышенной уязвимости (и повышенного риска применения пыток и других видов насилия) в силу таких факторов, как «дисбаланс сил между задержанными и надзирателями, практически полная зависимость от органа, лишившего их свободы или ограничившего их передвижение; ослабление социальных связей и стигматизация, связанная с содержанием под стражей»⁴¹¹. Пандемия очень негативно сказалась на усилиях по предупреждению пыток (особенно в местах лишения свободы), а также на деятельности по расследованию, судебному преследованию и наказанию за совершение актов пыток.

Пандемия очень негативно сказалась на усилиях по предотвращению пыток (особенно в местах лишения свободы), а также на деятельности по расследованию, судебному преследованию и наказанию за совершение актов пыток.

408 См. ст. 9 ВДПЧ.

409 Копенгагенский документ 1990 г., п. 16.3. См. также: КПП, ст. 2(2) и МПГПП, ст. 4 и 7; **Чрезвычайные меры и COVID-19: руководство УВКПЧ ООН**; заявление Специальных докладчиков ООН «**Меры безопасности, принимаемые в связи с COVID-19, не оправдывают чрезмерное применение силы, заявили специальные докладчики ООН**», 17 апреля 2020 г.

410 Государства-участники ОБСЕ приняли обязательство «запрещать пытки и другие виды жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческое достоинство обращения и наказания и принимать

Пандемия не только привлекла внимание к существующим недостаткам пенитенциарных систем и других мест лишения свободы

эффективные законодательные, административные, судебные и другие меры по предотвращению такой практики и наказанию за нее» (Венский документ 1989 г.).

411 См. **страницу** на веб-сайте Ассоциации по предотвращению пыток о группах, находящихся в ситуациях уязвимости (англ. яз.).

(перенаселенность, отсутствие доступа или недостаточный доступ к здравоохранению, антисанитарные условия содержания и т. д.), которые могут быть признаны жестоким обращением или даже пытками, но и создала дополнительные трудности в области борьбы с пытками. Например, в дополнение к существующим местам лишения свободы⁴¹², во время текущего кризиса появились новые места принудительного содержания – карантинные центры или места, в которых запрещено свободное передвижение лиц. Вследствие мер, принятых для борьбы с пандемией COVID-19, значительная часть населения государств-участников вынуждена в той или иной форме соблюдать режим изоляции, карантин или другие ограничения. В этой чрезвычайной ситуации такое явление, как лишение свободы, приобрело новые черты. Помимо этого, в большинстве государств после начала пандемии был полностью приостановлен или частично ограничен независимый мониторинг и надзор за местами лишения свободы – один из главных механизмов защиты от пыток и других видов жестокого обращения⁴¹³.

412 К ним относятся тюрьмы, учреждения для содержания под стражей до суда, изоляторы временного содержания в полиции, центры для проведения допросов, гауптвахты, центры временного содержания мигрантов, дома престарелых и психиатрические стационары. В соответствии со статьей 4 Факультативного протокола к Конвенции против пыток (ФПКПП), местом содержания под стражей называется «любо[е] мест[о], [...] где содержатся или могут содержаться лица, лишённые свободы, по распоряжению государственного органа или по его указанию, либо с его ведома или молчаливого согласия (далее именуемые местами содержания под стражей). [...] лишение свободы означает любую форму содержания под стражей или тюремного заключения или помещения лица в государственное или частное место содержания под стражей, которое это лицо не имеет права покинуть по собственной воле, по приказу любого судебного, административного или иного органа».

413 Что касается национальных превентивных механизмов, то принятие решений о проведении либо приостановке посещений мест лишения свободы является прерогативой самих НПМ, а не национальных или местных органов власти. Ограничительные меры, распространяющиеся на все население (например, физическое дистанцирование и ограничения на передвижение, а также карантин в местах лишения свободы), затрагивают и наблюдателей НПМ. В регионе ОБСЕ большинство НПМ (из 39) приняли решение приостановить очные посещения с середины марта. Очные посещения мест лишения свободы были продолжены без ограничений только в **Италии**. Примеры можно найти в изданном АПП

Вследствие мер, введенных для борьбы с пандемией COVID-19, значительная часть населения государств-участников вынуждена в той или иной форме соблюдать режим изоляции, карантин или другие ограничения. В этой чрезвычайной ситуации такое явление, как лишение свободы, приобрело новые черты.

Места лишения свободы во время пандемии стали еще более изолированными от внешнего мира в результате введения превентивных противоэпидемических мер, что привело к ситуации, в которой пытки и жестокое обращение могут происходить закрытыми дверями, вне поля зрения наблюдателей, инспекторов, представителей гражданского общества, адвокатов и общественности⁴¹⁴. Дополнительные трудности для расследования, судебного преследования и наказания за применение пыток и других видов жестокого обращения могут возникнуть из-за тех действующих ограничений, которые затрагивают эффективное функционирование государственных институтов и судебных органов в регионе ОБСЕ; в результате этого уменьшается подотчетность и растет безнаказанность за совершение актов пыток.

В рамках данного раздела невозможно рассмотреть все проблемы, возникшие из-за пандемии и затрудняющие усилия по искоренению пыток и жестокого обращения в регионе ОБСЕ. Далее представлены некоторые наиболее серьезные вопросы, которые касаются, во-первых, условий содержания и последствий ограничительных мер в местах лишения свободы, которые могут быть признаны жестоким обращением или даже пытками, и, во-вторых, основных факторов, препятствующих предупреждению пыток или эффективному расследованию в этой области.

и БДИПЧ руководстве **«Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19»**, 3 июня 2020 г.

414 Там же. См., например, **блог о проживании сотрудников тюрьмы в месте несения службы в Грузии** (эта практика применяется также на **Мальте** и в **Российской Федерации**), а также информацию о практике проживания сотрудников тюрем в месте несения службы на **Мальте, в Российской Федерации и Грузии** (англ. яз.).

Государства несут «повышенное обязательство заботиться о принятии любых необходимых мер для защиты жизни лиц, лишенных свободы»⁴¹⁵, и должны предоставлять медицинское обслуживание для защиты и укрепления физического и психического здоровья и благополучия заключенных⁴¹⁶. Как отметил Комитет против пыток, переполненность тюрем, неблагоприятные физические и санитарно-гигиенические условия в пенитенциарных учреждениях, проблемы с оказанием надлежащей медицинской помощи «ужесточают условия лишения свободы осужденных и подсудимых и превращают лишение свободы в жестокое, бесчеловечное и унижающее достоинство наказание»⁴¹⁷.

В регионе ОБСЕ перенаселенность и неблагоприятные санитарно-гигиенические условия в тюрьмах подвергают опасности здоровье

заключенных и способствуют распространению инфекционных заболеваний, в том числе COVID-19⁴¹⁸. Лица, лишенные свободы, особенно уязвимы к инфекционным заболеваниям, потому что они не могут должным образом защитить себя от заражения ввиду часто ограниченного доступа к медицинскому обслуживанию, плохих санитарно-гигиенических условий и отсутствия медицинского оборудования, а также из-за имеющихся хронических заболеваний⁴¹⁹. В учреждениях закрытого типа люди в большинстве аспектов своей повседневной жизни находятся под контролем и опекой администрации. В таких условиях неспособность защитить лиц, лишенных свободы, от тяжелого заболевания, являющаяся результатом непринятия мер предосторожности или ненадлежащего исполнения обязанностей, может квалифицироваться как жестокое обращение⁴²⁰. С дополнительными и особыми трудностями сталкиваются женщины, лишенные свободы⁴²¹. Еще одной проблемой является повышенная представленность в тюрьмах лиц из маргинализированных групп и нуждающихся слоев

415 Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 36, п. 25. «Обязанность по защите жизни всех задержанных лиц включает в себя оказание им необходимой медицинской помощи и соответствующий регулярный контроль за их здоровьем, [89] защиту от насилия со стороны других заключенных, [90] предотвращение самоубийств и предоставление разумных приспособлений инвалидам. [91]»

416 БДИПЧ и «Международная тюремная реформа», Руководство по применению правил Нельсона Манделы: выполнение пересмотренных минимальных стандартных правил ООН в отношении обращения с заключенными (2018), глава 6, п. 1; См. также: Правила Нельсона Манделы, правила 24, 25, 27 и 30: в рамках своих обязательств обеспечивать, чтобы со всеми лицами, содержащимися под стражей или в заключении, обращались гуманно и с уважением достоинства, присущего человеческой личности, государства-участники обязались соблюдать международно признанные стандарты, касающиеся отправления правосудия и прав человека заключенных, включая Минимальные стандартные правила (МСП) в отношении обращения с заключенными, ныне известные под названием Правил Нельсона Манделы (Венский документ 1989 г.); дело «Кудла против Польши» (жалоба № 30210/96, ЕСПЧ 2000-XI).

417 **Доклад** Комитета против пыток, A/56/44, п. 95f; см. также **обзор практики ЕСПЧ** по делам о нарушении статьи 3 в отношении права заключенных на охрану здоровья (англ. яз.); о санитарно-гигиенических условиях в камерах см.: дело «Класенс против Бельгии», 28 мая 2019 г., или дело «Петреску против Португалии», 3 декабря 2019 г.; о личном пространстве при содержании в многоместных камерах и переполненности тюрем см.: дело «Варга и другие против Венгрии», 10 марта 2015 г., или дело «Торреджиани и другие против Италии»; об одиночном заключении см.: дело «Оджалан против Турции (№ 2)», 18 марта 2014 г.

418 По **данным** ряда отчетов, заболеваемость туберкулезом в пенитенциарных учреждениях от 10 до 100 раз выше, чем в обществе в целом.

419 См., например: **Building our response on COVID-19 and Detention – OMCT guidance brief to the SOS-Torture Network and partner organisations** [Всемирная организация против пыток, Разработка методов реагирования на COVID-19 в контексте содержания под стражей: краткие руководящие рекомендации членам сети SOS-Torture и партнерским организациям]; о **праве на охрану здоровья и гигиену** или об **особом внимании к охране здоровья в тюрьмах** (англ. яз.).

420 См. вышеупомянутый **обзор практики ЕСПЧ**. См. также Промежуточный доклад Специального докладчика ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания, **A/68/295**, 9 августа 2013 г., п. 50, или **OHCHR COVID-19 Dispatch – Number 2** [УВКПЧ ООН, бюллетень «Права человека и COVID-19», выпуск 2].

421 Как **отмечает** «Международная тюремная реформа», «женщины в тюрьмах имеют множество потребностей в отношении здоровья и повышенную заболеваемость хроническими заболеваниями по сравнению с женщинами на свободе. Это обстоятельство, в сочетании с переполненностью и неблагоприятными санитарно-гигиеническими условиями в тюрьмах (...) повышает риск женщин заразиться COVID-19. Кроме того, многие женщины попадают в тюрьмы будучи беременными или вскоре после родов, являясь наркозависимыми и/или имея серьезные физические и психологические последствия перенесенного насилия и связанной с этим травмы».

общества⁴²², которые по разным причинам могут быть еще более уязвимы к таким заболеваниям⁴²³. Сообщения из разных государств региона ОБСЕ свидетельствуют о том, что перенаселенность тюрем серьезным образом ограничивает возможности заключенных соблюдать физическую дистанцию между собой⁴²⁴. Помимо этого, во многих государствах было отмечено отсутствие у заключенных и надзирателей средств индивидуальной защиты, а также отсутствие доступа к тестированию, воде и дезинфицирующим средствам для рук⁴²⁵.

Лица, лишённые свободы, особенно уязвимы к инфекционным заболеваниям, потому что они не могут должным образом защитить себя от заражения ввиду часто ограниченного доступа к медицинскому обслуживанию, плохих санитарно-гигиенических условий и отсутствия медицинского оборудования, а также из-за имеющихся хронических заболеваний.

В регионе ОБСЕ уже поданы многочисленные судебные иски, в которых утверждается, что непринятие государствами мер по защите здоровья и безопасности заключенных в связи с неудовлетворительными условиями содержания в тюрьмах в сочетании с повышенным риском

заражения, которому подвергаются заключенные в перенаселенных учреждениях, может составлять бесчеловечное или унижающее достоинство обращение⁴²⁶. Хотя ограничительные меры, принятые в большинстве государств, могут быть необходимыми и отвечать интересам общества, необходимо проводить надлежащую оценку этих мер с точки зрения основных прав и свобод, осуществление которых ограничивается, с тем чтобы обеспечить их соразмерность и, следовательно, соответствие международным стандартам в области прав человека и обязательствам ОБСЕ.

Контакты с внешним миром исключительно важны для физического и психологического здоровья и благополучия заключенных и других лиц, лишённых свободы, и являются важнейшей гарантией защиты от пыток и других видов жестокого обращения. Они также дают заключенным возможность сообщать о нарушениях прав человека, включая пытки и другие виды жестокого обращения⁴²⁷. Для того чтобы ограничить распространение COVID-19, многие государства-участники ввели в тюрьмах ограничительные меры, в том числе временный запрет на очные свидания с родственниками, друзьями, а иногда даже с адвокатами, невзирая на тот факт, что отказ в свидании с родственниками сам по себе может рассматриваться как жестокое обращение⁴²⁸. В отношении ситуации, когда режим свиданий

422 Там же. Также см. **отчет о мировых тенденциях в тюрьмах** организации «Международная тюремная реформа» (МТР), с. 7.

423 Например, в **Соединенных Штатах** меньшинства, в том числе афроамериканцы, в непропорционально высокой степени представлены как среди заключенных, так и среди зараженных COVID-19. 29 мая **эксперты ООН по правам человека потребовали** от Соединенных Штатов принять дополнительные меры по предотвращению крупных вспышек COVID-19 в местах содержания под стражей.

424 **Австрия, Бельгия, Венгрия, Греция, Дания, Италия, Мальта, Португалия, Российская Федерация, Румыния, Сербия, Словения, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Турция, Франция и Чешская Республика.** См. также **инфографику о перенаселенности тюрем в Европе.**

425 Например, в **Армении, Бельгии, Греции, Италии, Соединенных Штатах, Франции и Турции.** О последней см., например: **Covid-19 Spreading Fast in Turkey's Prisons, Rights Defenders Warn** [Правозащитники сообщают о быстром распространении COVID-19 в тюрьмах Турции].

426 Пример такого иска в **Соединенном Королевстве:** Hafeez vs. UK; Manning, R. v (Rev 1) [2020] EWCA Crim 592 (30 April 2020). При вынесении решения в Апелляционном суде председательствующий судья отметил, что последствия приговора к реальному тюремному сроку, по всей вероятности, будут более тяжелыми во время пандемии коронавируса, чем в других условиях, и этот фактор могут и должны учитывать судьи и суды при вынесении приговоров. См. также сообщения об аналогичных исках в **Канаде, Франции и Соединенных Штатах,** где **указывалось** на невозможность заключенных соблюдать правила социального дистанцирования и на нехватку средств индивидуальной защиты и дезинфекции, а также ненадлежащее медицинское обслуживание. Аналогичные иски были поданы и в **Испании.**

427 БДИПЧ и «Международная тюремная реформа», **Руководство по применению правил Нельсона Манделы,** глава 5, п. 13-15.

428 UN Special Rapporteur on torture, Report to the Human Rights Council on observations on communications transmitted to Governments and replies received [Специальный докладчик ООН по вопросу о предотвращении пыток, Доклад Совету по правам человека о сообщениях по сообщениям, переданным

ограничен по причинам, связанных со здоровьем, Подкомитет ООН по предупреждению пыток отметил следующее: «[Государства должны] предоставить заключенным достаточное количество альтернативных компенсационных возможностей ... для поддержания контактов с семьями и внешним миром, включая телефон, Интернет и электронную почту, видеосвязь и другие соответствующие электронные средства. Следует облегчать и поощрять такие методы контактов, а также обеспечить их частое и бесплатное предоставление»⁴²⁹. Несмотря на наличие множества позитивных примеров того, как в государствах-участниках ОБСЕ использовались инновационные компенсационные методы⁴³⁰, имеются также и вызывающие тревогу сообщения о том, что эти меры часто недостаточны. В некоторых странах заключенным не хватает телефонов или оборудования для видеосвязи или же возможность звонить по телефону не предоставляется бесплатно или на достаточно долгий срок⁴³¹.

правительствам, и полученным на них ответам], 12 March 2013, A/HRC/22/53/Add.4, para. 20.

429 **Рекомендация Подкомитета государствам-участникам и национальным превентивным механизмам в связи с пандемией коронавирусной инфекции (COVID-19)**, 25 марта 2020 г.

430 См., например: БДИПЧ и Ассоциация по предотвращению пыток, Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19, с. 29. **Италия**; другие примеры расширения практики телефонных переговоров и видеосвязи включают использование Skype (**Албания**) или Zoom (**Соединенные Штаты – Пенсильвания**), **Соединенное Королевство – защищенные видеозвонки**, раздачу предоплаченных телефонных карточек (**Испания**) или планшетов (**Норвегия**); дополнительный доступ к телевидению, радио и печати (**Польша, Эстония**); **пополнение телефонного счета заключенного его родственниками через почтовые отделения (Ирландия)** и выдачу одного ноутбука на каждые 100 заключенных, чтобы предоставить им возможность дистанционных свиданий при помощи видеосвязи (**Бельгия**).

431 **Австрия, Венгрия и Италия**. См. также вызывающие обеспокоенность сообщения о **прослушивании телефонных разговоров заключенных** на предмет упоминания COVID-19.

Для того чтобы ограничить распространение COVID-19, многие государства-участники ввели в тюрьмах ограничительные меры, в том числе временный запрет на очные свидания с родственниками, друзьями, а иногда даже с адвокатами, невзирая на тот факт, что отказ в свидании с родственниками сам по себе может рассматриваться как жестокое обращение.

Из-за пандемии и связанных с ней ограничительных мер, приведших к усилению изоляции, среди заключенных в тюрьмах стали распространяться страхи и беспокойство, вызванные, в частности, нехваткой масок и недостаточным информированием о сути и масштабах введенных превентивных мер⁴³². В разных странах региона имели место голодовки⁴³³, протесты и беспорядки в тюрьмах⁴³⁴ в знак недовольства из-за запрета свиданий (а также из-за условий содержания). По сообщениям, в ряде случаев подавление этих беспорядков привело к чрезмерному применению силы правоохранительными органами, использованию одиночного заключения в качестве наказания и жалобам о применении пыток и жестокого обращения⁴³⁵.

Еще одна мера, к которой прибегли многие государства-участники, – превентивная изоляция или карантин заключенных с подозрением на заражение COVID-19, а также 14-дневный карантин для вновь прибывших заключенных. Для того чтобы такой карантин не представлял собой де-факто одиночное заключение⁴³⁶, лицам, помещенным

432 См. изданное АПП и БДИПЧ руководство «**Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19**».

433 **Люксембург, Хорватия**, а также голодовка в **Соединенных Штатах**.

434 **Бельгия, Греция, Италия, Испания, Люксембург, Нидерланды, Румыния, Соединенные Штаты, Франция и Швейцария**.

435 **Российская Федерация, Франция и Швейцария**.

436 «Преобладающим методом изоляции и социального отчуждения является одиночное заключение, которое определяется как «ограничение свободы заключенных в течение 22 или более часов в день без содержательных контактов с людьми». В соответствии с международным правом одиночное заключение может применяться только в исключительных обстоятельствах, а «длительное» одиночное заключение, превышающее 15 дней подряд,

в карантин, «должна ежедневно предоставляться возможность содержательного контакта с другими людьми»⁴³⁷. Во многих странах, даже если общий карантин для заключенных не вводился, в результате ограничительных мер⁴³⁸ было сокращено время, проводимое заключенными вне камеры⁴³⁹, и были ограничены прогулки и другие образовательные или групповые мероприятия. Пока не до конца понятно, к каким последствиям для физического и психического здоровья лиц, лишенных свободы, приведут эти ограничения, еще больше усилившие их изоляцию⁴⁴⁰.

Новые объекты, в которых люди содержатся в принудительном карантине, предусмотренном в целях защиты здоровья населения, являются местами лишения свободы.

рассматривается как форма пыток или жестокого обращения. То же относится и к часто возобновляемым мерам, которые в своей совокупности равносильны длительному одиночному заключению. Еще более жесткой мерой, чем одиночное заключение, является «содержание под стражей без связи с внешним миром», которое лишает заключенного любого контакта с внешним миром, в частности с врачами, адвокатами и родственниками, и неоднократно признавалось одной из форм пыток» (A/HRC/43/49). Запрещается одиночное заключение детей, беременных женщин или кормящих матерей и лиц, страдающих психическими расстройствами (см., например, Правила Нельсона Манделы).

437 **Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic**, Council of Europe (неофициальный перевод: **Свод принципов обращения с лицами, находящимися в условиях несвободы, в контексте пандемии коронавирусной инфекции (COVID-19)**).

438 В **Австрии** длительность прогулок на свежем воздухе была уменьшена с одного часа до 15 минут. Аналогичные сообщения поступали из **Дании**, **Италии** и **Хорватии**, а также **Соединенного Королевства**, где в **отчете** по итогам кратких инспекционных визитов Главного тюремного инспектора в учреждения для молодых правонарушителей было рекомендовано выпускать заключенных из камер только на срок от 40 минут до 3 часов; также из **Соединенных Штатов**.

439 Примеры можно найти в **сообщении из Канады**; **пример** из **Соединенного Королевства**; в **Португалии** такие меры принимались из-за нехватки персонала.

440 См., например, сообщение из **Соединенного Королевства**: **Alarm over five suicides in six days at prisons in England and Wales** [Тревожные известия о пяти самоубийствах за шесть дней в тюрьмах Англии и Уэльса], The Guardian, 28 May 2020.

Лица содержатся и в других учреждениях закрытого типа, не входящих в систему уголовного правосудия (центрах содержания мигрантов, психиатрических лечебницах и домах престарелых), и эти лица тоже были затронуты пандемией и связанными с ней ограничительными мерами, сократившими контакты с внешним миром. Согласно имеющейся на данный момент информации о новом вирусе, некоторые группы населения считаются более уязвимыми к COVID-19 – в том числе лица старше 60 лет или страдающие такими хроническими заболеваниями, как болезни сердца или легких, сахарный диабет или заболевания иммунной системы, а также беременные женщины и кормящие матери⁴⁴¹. Влияние усилившейся изоляции на лиц, находящихся в уязвимом положении, вызывает особую обеспокоенность⁴⁴². Эксперты ООН отмечают, что «в связи с политикой запрета на посещение в домах престарелых усугубляется риск насилия, жестокого обращения, злоупотреблений и ненадлежащего ухода за пожилыми людьми, находящимися в таких учреждениях»⁴⁴³.

Во многих странах региона ОБСЕ мигранты живут в переполненных лагерях, приютах или центрах приема в антисанитарных условиях и без какой-либо, хотя бы минимальной, защиты от инфекции. Новые ограничения на передвижение, введенные с целью замедлить распространение COVID-19, не позволяют мигрантам,

441 Рабочая группа по произвольным задержаниям «осведомлена о том, что COVID-19 хуже всего переносят лица старше 60 лет, беременные женщины и кормящие матери, лица с хроническими заболеваниями и лица с инвалидностью», и поэтому **рекомендует** государствам «рассматривать всех таких людей как принадлежащих к уязвимым группам» и «воздерживаться от удерживания таких лиц в местах лишения свободы, где риски для их физической и психической неприкосновенности и жизни очень велики». ВОЗ также выпустила специальные **указания** о положении пожилых людей.

442 Во **Франции**, по данным **исследования** об учреждениях долгосрочного пребывания, пожилые люди, возможно, умирали не от COVID-19, а от заболевания, вызванного изоляцией (гиперволемический шок), в связи с сокращением обслуживающего персонала и снижением качества ухода; в Соединенном Королевстве **сообщалось** об удвоении числа умерших пациентов психиатрических стационаров в связи с COVID-19.

443 **Меры безопасности, принимаемые в связи с COVID-19, не оправдывают чрезмерное применение силы** – заявление специальных докладчиков ООН.

размещенным во временных центрах, соблюдать дистанцию друг от друга, необходимую для защиты своего здоровья и достоинства⁴⁴⁴. В ряде случаев мигранты проводили в запертых камерах до 21 часа в сутки, а когда их ненадолго выпускали из камер, для них не было предусмотрено никаких занятий⁴⁴⁵.

Реагируя на пандемию, многие государства ввели такие ограничительные меры, как принудительная изоляция или карантин, действие которых часто распространялось на все население. Как отметил Подкомитет ООН по предупреждению пыток, новые объекты, в которых люди содержатся в принудительном карантине, предусмотренном в целях защиты здоровья населения, являются местами лишения свободы⁴⁴⁶, и необходимо предотвращать и пресекать возможное жестокое обращение или даже пытки в этих местах. Имеется не так много исследований о ситуации в местах для принудительного карантина в регионе ОБСЕ, как и доступной информации о положении обычных жителей, обязанных соблюдать карантин в своих домах и, таким образом, лишенных свободы. Несмотря на наличие консенсуса относительно тех критериев, которым должен соответствовать обязательный карантин для того, чтобы его нельзя было признать

произвольным⁴⁴⁷, вопрос о том, могут ли принудительный карантин или обязательная изоляция сами по себе квалифицироваться как жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, на данный момент остается в значительной степени неизученным. Очень серьезную обеспокоенность вызывают сообщения о случаях, когда власти заваривали двери в подъезды многоквартирных жилых домов, чтобы заставить жителей соблюдать карантин⁴⁴⁸. Беспокойство вызывают и поправки в законодательство, внесенные в некоторых государствах-участниках и предусматривающие тюремное заключение как наказание за нарушение карантина⁴⁴⁹.

Необходимость мониторинга ситуации с пытками и другими видами жестокого обращения в контексте обеспечения карантина является очевидной. Многие национальные превентивные механизмы (НПМ) начали осуществлять мониторинг мест для отбывания карантина (в том числе частных домов, гостиниц, морских судов и других объектов), обращая внимание на условия во время карантина

444 **Заявление БДИПЧ**, 4 мая 2020 г. (англ. яз.).

445 Такие примеры были **зафиксированы** в рамках инициативы организации «Глобальный проект по содержанию под стражей», посвященной проблеме содержания под стражей мигрантов в период пандемии COVID-19. Об условиях содержания под стражей мигрантов в **Соединенных Штатах** см. также: **As COVID-19 spreads in ICE detention, oversight is more critical than ever** [COVID-19 распространяется в центрах содержания мигрантов Бюро иммиграционного и таможенного контроля, что повышает необходимость надзора за содержанием под стражей], Brookings Institution, 14 May 2020. (Подробнее о содержании под стражей мигрантов, в том числе примеры перспективной практики, см. ниже в разделе о миграции.)

446 «Любое место, в котором какое-либо лицо содержится в карантине и которое оно не может свободно покинуть, является местом лишения свободы для целей Факультативного протокола и, таким образом, подпадает под мандат национального превентивного механизма в отношении посещений». Подкомитет по предупреждению пыток (ППП), **Рекомендация Национальному превентивному механизму Соединенного Королевства** в отношении принудительного карантина (10-14 февраля 2020 г.).

447 Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям **пояснила**, что «обязательный карантин в определенном помещении, включая собственное жилище, которое лицо, помещенное в карантин, не может покинуть ни по каким причинам, является фактическим лишением свободы. При помещении лиц в карантин государства обязаны обеспечивать, чтобы такие меры не были произвольными. Максимальный срок нахождения в обязательном карантине должен быть четко определен законом и неукоснительно соблюдаться на практике». См. также постановление ЕСПЧ по делу **«Энхорн против Швеции»**, п. 44: «[П]ри оценке «законности» содержания заявителя под стражей для предотвращения распространения инфекционного заболевания необходимо руководствоваться двумя основными требованиями. Во-первых, необходимо убедиться, несло ли в себе распространение инфекционного заболевания угрозу для здоровья населения и для общественной безопасности. Во-вторых, необходимо убедиться, было ли заключение заявителя под стражу последним средством, к которому могли прибегнуть власти для предотвращения распространения заболевания, поскольку менее строгие меры оказались недостаточными. Когда эти требования перестают выполняться, основания для лишения свободы исчезают».

448 Согласно отчету Amnesty International **«Восточная Европа и Центральная Азия в столкновении с COVID-19: ответы и ответственность»** от 29 апреля 2020 г., в Кыргызстане и Казахстане власти заваривали двери в подъездах домов, чтобы заставить их жильцов соблюдать карантин.

449 Например, в **Албании, Соединенном Королевстве и Болгарии**.

и воздействие этой ситуации на уязвимые группы⁴⁵⁰. Для предупреждения жестокого обращения должны соблюдаться все основные гарантии защиты; с лицами, находящимися на карантине, следует обращаться не как с задержанными, а как со свободными субъектами⁴⁵¹.

Независимый мониторинг всех мест лишения свободы, являясь исключительно важной гарантией защиты от пыток и других видов жестокого обращения, приобретает особую роль в условиях пандемии и связанных с ней чрезвычайных мер. Ввиду того, что доступ в места содержания под стражей был серьезно ограничен почти во всех государствах-участниках, пандемия создала новые трудности для независимых наблюдателей (НПМ, омбудсменов, НПИ и гражданского общества) с точки зрения выполнения ими своих функций по мониторингу. Помимо этого, беспрецедентно вырос риск заражения самих наблюдателей, а также лиц, лишенных свободы, и сотрудников учреждений⁴⁵². Ограничения на доступ наблюдателей также сократили доступ к очень важному механизму, обеспечивающему прием жалоб от жертв пыток и жестокого обращения, так как именно очные посещения служат важнейшим каналом приема жалоб от заключенных и передачи сообщений о пытках в органы правосудия.

Согласно международному праву, каждое лицо имеет право на судебный пересмотр законности своего содержания под стражей⁴⁵³. Судам отводится особенно важная роль в защите прав, отступления от которых не допускаются, – например, абсолютного запрета пыток. Пандемия значительно осложнила работу судов, а адвокаты испытывают трудности с доступом к своим подзащитным, содержащимся под стражей, и с эффективной защитой их интересов (особенно в тех случаях, когда судебные заседания проводятся в дистанционном режиме)⁴⁵⁴. Эти

и другие проблемы являются значительным препятствием для борьбы с безнаказанностью и для проведения безотлагательного, независимого и беспристрастного расследования по сообщениям о пытках и жестоком обращении, в том числе касающимся условий содержания под стражей, которые могут приравниваться к жестокому обращению⁴⁵⁵. (Также см. выше раздел о доступе к правосудию и работе судов).

В ряде государств-участников сообщалось о чрезмерном применении силы правоохранительными органами, в том числе избиваниях, использовании дубинок, угрозах применить перцовый газ и угрозах убийством за такие нарушения, как появление в общественном месте без маски или несоблюдение ограничений на передвижение⁴⁵⁶. Любое не являющееся необходимым, чрезмерное или в другом отношении произвольное применение силы сотрудниками правоохранительных органов несовместимо с абсолютным запретом жестокого, бесчеловечного и унижающего достоинство обращения. Во всех случаях, когда такое применение силы связано с намеренным или целенаправленным причинением боли или страданий беспомощным людям, не имеющим возможности скрыться или оказать сопротивление, оно является явно незаконным и может квалифицироваться как пытки. В связи с этим следует отметить, что в некоторых государствах-участниках наблюдались факты принятия новых законов, которые могут повысить риск жестокого обращения или затруднить привлечение к ответственности за акты жестокого обращения⁴⁵⁷.

450 **Грузия, Италия и Черногория.**

451 См. рекомендацию ППП «**Меры, которые должны быть приняты властями в отношении лиц, находящихся в официальных местах карантина**», п. 10.

452 См. изданное АПП и БДИПЧ руководство «**Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19**».

453 МПГПП, ст. 9, п. 3 и 4.

454 См. комментарий проекта Fair Trials: **Impact assessment of remote justice on fair trial rights** [Оценка воздействия дистанционного правосудия

на право на справедливое судебное разбирательство]; см. также: **Coronavirus: Defendants more likely to be jailed in video hearings, research warns amid rise of remote justice** [Коронавирус: при проведении судебных заседаний по видеосвязи повышается вероятность заключения обвиняемых под стражу], The Independent, 5 May 2020; а также см. **оценку практики использования видеосвязи в правосудии** (англ. яз.).

455 См. более подробную информацию на сайте проекта **Fair Trials – COVID-19 Justice Project**.

456 См., например, **сообщение из Франции, свидетельство из Румынии; ряд примеров из стран Восточной Европы и Центральной Азии, пример из Словакии, инцидент в Соединенном Королевстве и сообщение из Соединенных Штатов**.

457 См., например, **сообщение о новых полномочиях полиции в Российской Федерации**.

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Хорошей практикой следует признать предпринятые многими государствами усилия по сокращению числа заключенных во время пандемии COVID-19, включая досрочное освобождение определенных категорий заключенных и расширение использования домашнего ареста и отсрочки отбывания наказания, в результате чего

удалось сократить контингент заключенных на тысячи человек⁴⁵⁸.

458 Речь идет о таких мерах, как досрочное освобождение определенных категорий заключенных в **Нидерландах, Ирландии и Франции**; расширение применения домашнего ареста в **Испании и Италии**; отсрочки начала отбывания наказания в **Германии и Чешской Республике**. Эти меры в каждом случае привели к снижению контингента заключенных на несколько тысяч человек (например, в **Италии** на 7 000, во **Франции** на 10 000). См., например, **EU Observer**.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Рекомендуется сократить численность тюремного контингента при помощи мер, альтернативных лишению свободы, и освобождения заключенных и других лиц, лишенных свободы, без какой-либо дискриминации, а также с учетом принципа непричинения вреда, уже отбытого срока, уязвимости определенных групп заключенных, в том числе к инфекции COVID-19, и такого фактора, как ненасильственный характер совершенного преступления.
- Необходимо освободить всех лиц, лишенных свободы произвольно, без достаточных правовых оснований или за преступления, не предусмотренные международным правом, а также лиц, лишенных свободы за реализацию своих прав человека, том числе за выражение мнения, отличающегося от официального. К таким лицам относятся, помимо прочих лиц, правозащитники, журналисты, политзаключенные и диссиденты.
- Следует сократить число новых арестов во время пандемии, а при оценке целесообразности ареста конкретного лица принимать во внимание риски для здоровья заключенных в контексте данной чрезвычайной ситуации.
- Необходимо предоставить лицам, содержащимся под стражей, возможности для компенсации ограничения контактов с внешним миром и, тем самым, расширить превентивный мониторинг и доступ к механизмам подачи жалоб для лиц, лишенных свободы, во время пандемии.
- Следует обеспечить возможность проведения независимого мониторинга и надзора за местами лишения свободы. При невозможности очных посещений рекомендуется рассмотреть вопрос об организации дистанционного мониторинга независимыми мониторинговыми органами, в том числе с предоставлением удаленного доступа к реестру задержанных лиц, личным делам и другим данным.
- Необходимо обеспечить обучение сотрудников правоохранительных органов, а также их инструктирование и наличие у них необходимого снаряжения в целях недопущения любого ненужного, чрезмерного или в другом отношении произвольного применения силы; сотрудники должны отдавать приоритет ненасильственным способам исполнения своих обязанностей – особенно в контексте мер по борьбе с пандемией, на реализацию которых направлена их деятельность и которые затрагивают не только лиц, имеющих проблемы с законом, но и все население страны⁴⁵⁹.
- Рекомендуется обеспечить безопасные и инклюзивные условия для работы организаций гражданского общества и правозащитников, специализирующихся на борьбе с пытками и другими видами жестокого обращения и с безнаказанностью за применение пыток.
- Следует обеспечить эффективный мониторинг и надзор за всеми местами лишения свободы (начиная с первых часов после задержания лица полицией) при помощи развития и укрепления независимых НПМ, а также путем постоянного диалога и выполнения рекомендаций

459 Подробнее об этом см., например, в **докладе Специального докладчика ООН по вопросу о пытках** (июль 2017 г.).

НПМ (и других независимых органов по мониторингу), касающихся исправления основных недостатков, отмеченных в местах содержания под стражей.

- Необходимо создать эффективные и независимые механизмы для обеспечения безотлагательного, тщательного и беспристрастного расследования и судебного преследования по всем сообщениям о пытках и других видах жестокого обращения.
- Рекомендуется обеспечить, чтобы борьба с пытками и политика нулевой терпимости к пыткам, принятая государствами, оставались в числе главных вопросов в повестке ОБСЕ, в том числе во время чрезвычайных ситуаций.
- Следует обеспечить, чтобы политика нулевой терпимости также приводила к созданию безопасных и благоприятных условий для сообщения специалистами сектора безопасности и пенитенциарной системы, жертвами, медицинскими работниками, адвокатами, правозащитниками и другими лицами о случаях применения пыток и других видов жестокого обращения.
- Необходимо улучшить санитарно-гигиенические условия и медицинское обслуживание в тюрьмах для предупреждения бесчеловечного обращения и для улучшения здоровья и безопасности всех лиц.
- Рекомендуется активизировать работу по развитию потенциала сотрудников пенитенциарных учреждений и других работников мест лишения свободы во таких вопросам, как стандарты в области прав человека и гуманное обращение с заключенными (Правила Нельсона Манделы и Бангкокские правила).

II.2. В СВОБОДА СОБРАНИЙ

Свобода мирных собраний является одной из основ демократического общества, и ее нельзя интерпретировать ограничительно⁴⁶⁰. Это право играет важную роль в обеспечении полного и эффективного осуществления других гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Право на свободу мирных собраний закреплено в целом ряде международно-правовых документов и региональных стандартов, включая ВДПЧ⁴⁶¹, МПГПП⁴⁶², Конвенцию о правах ребенка (КПР)⁴⁶³ и ЕКПЧ⁴⁶⁴. Среди документов ОБСЕ, содержащих обязательство соблюдать право на свободу собраний, можно упомянуть Копенгагенский документ⁴⁶⁵, Парижскую хартию для новой Европы 1990 г.⁴⁶⁶

и заявление Совета министров, принятое в ходе встречи в Хельсинки в 2008 г.⁴⁶⁷ Основываясь на этих стандартах и обязательствах, БДИПЧ совместно с Венецианской комиссией Совета Европы разработало «Руководящие принципы по свободе мирных собраний»⁴⁶⁸.

Право на свободу мирных собраний охватывает широкий спектр различных собраний, включая запланированные и организованные собрания, незапланированные и спонтанные собрания; собрания, проходящие в одном месте (публичные встречи, массовые акции, «флэшмобы», сидячие демонстрации, пикеты), и собрания, предусматривающие движение участников (например, парады, шествия и автоколонны)⁴⁶⁹. Должна существовать презумпция в пользу проведения (мирных) собраний, в максимально возможной степени без какого-либо регулирования. На государство возлагается позитивная обязанность по защите права на мирные собрания и содействию реализации этого права, которая должна быть отражена в правовой базе государства, а также в нормативных актах, регулирующих работу правоохранительных органов в данной сфере,

460 См., например, постановления ЕСПЧ по делам «Кудревичус и другие против Литвы» [Большая палата], жалоба № 37553/05, постановление от 15 октября 2015 г., п. 91; «Немцов против России», жалоба № 1774/11, постановление от 15 декабря 2014 г., п. 72; см. также: Комитет по правам человека ООН, Бельгия – ССРР/С/79/Add.99, 19 ноября 1998 г., п. 23.

461 Ст. 20(1) Всеобщей декларации прав человека (**Резолюция Генеральной Ассамблеи 217 А**).

462 Ст. 19 и ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП).

463 Ст. 15, п. 1 Конвенции о правах ребенка (КПР).

464 Ст. 10 и 11 Европейской конвенции по защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ).

465 *Копенгагенский документ* 1990 г., п. 9.2.

466 Парижская хартия 1990 г., преамбула.

467 Заявление Совета министров, принятое на 16-й встрече в Хельсинки 4 и 5 декабря 2008 г. (с. 5).

468 БДИПЧ и Венецианская комиссия, **Руководящие принципы по свободе мирных собраний**, издание 2-е (2010); готовится 3-е издание (2020).

469 Там же.

и в соответствующей практике⁴⁷⁰. Согласно статье 21(2) МПГПП, пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Это означает, что законодательные положения о свободе собраний должны быть достаточно четкими, а налагаемые ограничения должны быть средством достижения законной цели, сопряженным с наименьшим вмешательством⁴⁷¹. Для того чтобы эти ограничения были обоснованными, они не должны быть более строгими или более длительными, чем это необходимо⁴⁷².

Во время чрезвычайного положения государства могут принимать меры, являющиеся отступлением от обязательств, как это предусмотрено статьями 19 и 21 МПГПП и статьями 10 и 11 ЕКПЧ, однако такие меры должны носить исключительный и временный характер⁴⁷³. Ограничение права на мирные собрания в определенных ситуациях может быть оправданным и достаточным без объявления чрезвычайного положения в государстве⁴⁷⁴ (подробно вопрос о чрезвычайном положении и соответствующих ограничениях рассматривается в разделе 1 части I).

Пандемия явилась особым вызовом для государств в контексте права на свободу собраний, поскольку ВОЗ установила, что многоярусные собрания и толпы людей особенно способствуют передаче COVID-19. Цель настоящего обзора не состоит в рассмотрении вопроса о законности и соразмерности тех или иных конкретных ограничений, поскольку ответ на этот вопрос зависит от особенностей каждой конкретной ситуации. Как представляется, в большинстве случаев ограничения на публичные собрания были законными и необходимыми, однако для оценки того,

были ли они соразмерными (и если да, то в какой степени), требуется намного более тщательный анализ. Во многих случаях публичные собрания рассматривались наравне с другими формами общественных мероприятий (например, концертами, спортивными матчами, школьными занятиями, религиозными и частными собраниями). Вопрос о том, были ли ограничения, введенные в разных странах региона, оправданными ввиду необходимости защитить здоровье населения, и соответствовали ли они требованиям соразмерности и законности, должен решаться отдельно для каждого конкретного случая с учетом конкретных местных условий и на основе действующих международных норм. В апреле 2020 г. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу объединений изложил основные принципы, на которые должны ориентироваться государства при реагировании на угрозу COVID-19 с одновременным соблюдением права на свободу собраний⁴⁷⁵.

Согласно информации, собранной БДИПЧ, в период с марта по май 2020 г. из-за пандемии свобода мирных собраний была ограничена в большинстве государств-участников. В некоторых государствах были запрещены любые публичные собрания. В других была ограничена численность участников собраний⁴⁷⁶ или установлена обязанность соблюдать эпидемиологические меры во время собраний – например, требования в отношении физической дистанции между участниками, ношения средств индивидуальной защиты или масок. В некоторых странах, в которых было объявлено чрезвычайное положение или аналогичный режим, полномочия законодательной ветви власти были переданы исполнительной, которая впоследствии ограничила право на свободу

470 Там же, пп. 31 и 33.

471 Там же, пп. 35 и 39.

472 См., например: **Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Чрезвычайные меры и COVID-19: руководство.**

473 КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29 – Статья 4: Отступление от прав в связи с чрезвычайным положением, п. 1.

474 Там же, п. 5.

475 См.: Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и ассоциаций, **Руководящие принципы по свободе мирных собраний и ограничениям, вызванным COVID-19.**

476 Во время пандемии некоторые страны запретили любые публичные собрания (Монголия), а некоторые – даже частные собрания (Азербайджан). В других странах были запрещены собрания с числом участников, превышающим очень небольшой лимит: два человека (Черногория) или три человека (Грузия). В большинстве стран был введен запрет на собрания, особенно на крупные мероприятия (например, в Швейцарии и Соединенном Королевстве).

собраний решением правительства⁴⁷⁷. В других государствах ограничения на собрания вводились временными законами и/или законами, имеющими отношение к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения или стихийным бедствиям (например, законами о профилактике заболеваний)⁴⁷⁸. Различались и степень парламентского надзора за передачей полномочий, и возможность судебного оспаривания решений, касающихся свободы собраний: где-то эти гарантии оставались в силе, а где-то отсутствовали вообще⁴⁷⁹. Срок действия ограничений в одних странах был не указан, а в других – четко определен. По мере развития ситуации некоторые страны начали поэтапно отменять ограничения.

Уже на раннем этапе пандемии в разных государствах региона ОБСЕ организаторы отменили или перенесли многие запланированные публичные собрания еще до введения ограничений или запретов. Согласно информации, полученной БДИПЧ, в первой половине апреля, несмотря на запреты и на фоне ограничений, публичные собрания начали возобновляться, и к началу мая примерно в 80% государств-участников публичные собрания проводились в условиях пандемии в той или иной форме, многие из них неоднократно.

Во время пандемии одной из типичных разновидностей собраний стали собрания, проводимые в знак протеста против введения, расширения или продления принятых властями ограничительных мер. Отмечались и собрания, вызванные предполагаемыми злоупотреблениями со стороны властей государств и негосударственных субъектов, желающих добиться принятия спорных законов, или отсутствием прозрачности при разработке планов по борьбе с кризисом. Также проводились собрания с требованиями улучшить доступ к средствам индивидуальной защиты или в знак протеста граждан против роста экономических трудностей.

477 К таким странам относятся, например, Азербайджан, Армения, Бельгия, Босния и Герцеговина, Венгрия, Грузия, Казахстан и Сербия.

478 К таким странам относятся, например, Франция («чрезвычайная ситуация в области здравоохранения») и Норвегия (временное законодательство и Закон о профилактике заболеваний).

479 К таким странам относятся, например, Сербия (отсутствие надзора) и Болгария (наличие надзора).

До и во время пандемии множество собраний, в том числе митинги и протестные акции, проводились в онлайн-формате (например, забастовки против изменения климата, петиции и вебинары). Собрания, проводимые онлайн, все еще остаются достаточно новым явлением⁴⁸⁰, и четкого определения таких собраний пока не существует. Крайне важно, чтобы «новые или альтернативные» способы проведения собраний обеспечивались как во время кризиса, так и в другие периоды в целях содействия (политическим) дебатам и коллективному выражению мнений. Особое значение здесь имеет доступ к Интернету, и нельзя допускать отключения Интернета или ограничений доступа ради недопущения дебатов и критики⁴⁸¹. При этом различные формы мобилизации и протеста в Интернете не могут считаться полноценной заменой свободы собраний в том объеме, в каком она гарантирована международно-правовыми нормами и стандартами в области прав человека.

Очень большую роль в обеспечении более строгого соблюдения права на свободу собраний играет мониторинг публичных собраний. Независимый мониторинг собраний осуществляется главным образом организациями гражданского общества, НПИ и международными органами, миссиями и институтами по правам человека, включая БДИПЧ. Из-за кризиса, связанного с COVID-19, все основные мониторинговые органы в регионе испытывали трудности и сталкивались с ограничениями при выполнении своей функции (за исключением мониторинга тех собраний, которые проходили в онлайн-формате). Несмотря на это, организации гражданского общества, НПИ и международные институты, в том числе БДИПЧ, продолжали активно наблюдать за ситуацией с обеспечением свободы собраний в регионе, указывая правительствам соответствующих государств на выявленные проблемы и недостатки.

480 **Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly**

[Руководящие принципы по свободе мирных собраний, издание 3-е], para. 45.

481 Отключения или ограничения доступа к Интернету были зафиксированы в ряде стран как до, так и во время пандемии. См. также Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, A/HRC/17/27, 26 мая 2011 г., п. 30.

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

На свободу собраний опосредованно повлияли ограничения свободы передвижения, поскольку эти законы и нормы не разрешали определенным группам (например, лицам старшего возраста или беременным женщинам) участвовать в протестах, не позволяли участникам приезжать на демонстрации, которые проходили за пределами места их обычного проживания, или ограничивали часы, в которые могли проводиться публичные собрания. С особыми трудностями столкнулись лица с инвалидностью из-за введения правил физического дистанцирования и отсутствия доступных механизмов, позволяющих им безопасным образом покидать дома во время обязательного карантина, а также из-за неудовлетворительного информирования, ограниченного доступа к медицинскому обслуживанию и нарушений в работе служб поддержки и помощи⁴⁸². Ввиду всех этих проблем число лиц с инвалидностью среди участников многих публичных собраний и мероприятий оставалось невысоким.

Право на эффективное средство правовой защиты, позволяющее оспаривать запреты или ограничения в отношении собраний (особенно полные запреты), является важной гарантией защиты от необоснованных ограничений. Это право должно обеспечиваться даже во время чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения, когда работа судебных органов ограничена в связи с этой ситуацией. В некоторых случаях суды приняли решения, поддерживающие право на мирные собрания: они отменили чрезвычайные постановления или индивидуальные запреты на проведение собраний, укрепляя тем самым индивидуальный подход к рассмотрению вопросов, касающихся публичных собраний⁴⁸³.

482 European Disability Forum, **Open letter to leaders at the EU and in EU countries: COVID-19, disability inclusive response** [Европейский форум по вопросам инвалидности, Открытое письмо лидерам ЕС и государств-членов ЕС: реагирование на COVID-19 с учетом интересов лиц с инвалидностью].

483 Федеральный конституционный суд Германии в период пандемии рассмотрел ряд дел, касающихся свободы собраний; в этих делах организаторы собраний требовали принятия обеспечительных мер. Рассматривая дело о запрете запланированных собраний в городе Гисен (федеральная земля Гессен),

В ряде случаев правоохранительные органы применяли силу для разгона собраний, которые проводились с нарушением требований, и использовали в отношении их участников физическую силу и дубинки, перцовый или слезоточивый газ и другие спецсредства. БДИПЧ зафиксировало в нескольких государствах-участниках случаи ненужного или чрезмерного применения силы во время пандемии. Несмотря на пандемию, основные принципы применения силы правоохранительными органами остаются неизменными, и все представители органов правопорядка при применении силы должны соблюдать принципы законности, необходимости и соразмерности, а сотрудники, применяющие силу в нарушение этих принципов, должны привлекаться к ответственности.

Несмотря на пандемию, основные принципы применения силы правоохранительными органами остаются неизменными, и все представители органов правопорядка при применении силы должны соблюдать принципы законности, необходимости и соразмерности, а сотрудники, применяющие силу в нарушение этих принципов, должны привлекаться к ответственности.

Хотя власти не всегда предпринимали попытки прекратить собрания, организованные с нарушением норм, принятых для борьбы с кризисом в области общественного здравоохранения, во

суд постановил, что местные власти нарушили право заявителя на свободу мирных собраний, не признав отсутствия в Гессене общего запрета на публичные собрания с участием более двух человек, не проживающих в одном домохозяйстве, и что городские власти были вправе по своему усмотрению принять решение по данному конкретному делу (Федеральный конституционный суд, **постановление** 1-й палаты Первого сената от 15 апреля 2020 г. – 1 BvR 828/20, пп. (1-19)). В другом деле о запланированном собрании в Штутгарте (земля Баден-Вюртемберг) Суд постановил, что власти не приняли во внимание свободу мирных собраний как исключение из общего правила о защитных мерах и не приняли решение с учетом особенностей дела заявителя и возможностей минимизации риска заражения (Федеральный конституционный суд, **постановление** 1-й палаты Первого сената от 17 апреля 2020 г. – 1 BvQ 37/20, пп. (1-29)).

многих случаях участники таких собраний были выявлены, и им были назначены штрафы или предъявлены обвинения в совершении правонарушений в связи с их участием в собрании – в том числе в несоблюдении правил карантина и/или нарушении запрета на выход из дома⁴⁸⁴. В БДИПЧ поступала информация о принятии некоторыми государствами законов и разработке ими планов, которые по своему содержанию требуют широкого общественного обсуждения или которые в прошлом уже провоцировали протесты и демонстрации⁴⁸⁵. В некоторых государствах-участниках законы в отношении свободы мирных собраний были строгими и до пандемии, а во время кризиса они были ужесточены еще больше. Важно подчеркнуть, что времена кризиса не должны использоваться для принятия жестких законов, ограничивающих свободу собраний⁴⁸⁶.

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Во время пандемии государства по-разному реагировали на публичные собрания, участники которых не соблюдали законы и правила, принятые в связи с пандемией, но во многих случаях власти позволяли собраниям продолжаться хотя бы в течение определенного времени. Иногда власти призывали участников сохранять физическую дистанцию друг от друга⁴⁸⁷. В некоторых

случаях полиция вступала в контакт с протестующими и использовала гибкий подход на основе принципа «не навреди», тем самым не допуская повышенных рисков для здоровья, а также провокаций⁴⁸⁸. Часто полиция во время собраний следила за соблюдением требований в отношении социального дистанцирования и выписывала штрафы тем, кто не соблюдал действующие правила. Органы правопорядка в различных государствах также позволяли людям собраться на определенное время, но затем призывали их разойтись. На некоторых собраниях во время пандемии присутствовали и поддерживали порядок подразделения правоохранительных органов, специализирующиеся на реагировании на конфликты, и в их задачу входило взаимодействие с организаторами и участниками собраний.

БДИПЧ также отметило, что некоторые собрания были организованы в форме движения автомобилистов или велосипедистов, что является в значительной степени безопасным (и к тому же обеспечивающим социальное дистанцирование) способом публичного выражения взглядов во время чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения. По наблюдениям Бюро, в большинстве случаев власти не рассматривали такие собрания как представляющие опасность для здоровья населения⁴⁸⁹.

484 Мирные активисты в Польше получили административные штрафы в размере 10 000 злотых (около 2 205 евро) за нарушение правил физического дистанцирования во время немногочисленного протеста: **10 tysięcy złotych za list artystów do Sejmu. 'Karę doręczył mi do rąk własnych zamaskowany oddział policji'** [10 тысяч злотых за письмо артистов Сейму: «Сотрудники полиции в масках выписали мне штраф»], TOK FM, 19 мая 2020 г. Другие примеры крайне строгого наказания: в Греции штраф за нарушение правил физического дистанцирования равен 1000 евро, а в Грузии нарушение правил чрезвычайного положения может повлечь штраф до 5 000 евро и тюремное заключение на срок до 3 лет за повторное нарушение.

485 Например, продолжающийся законодательный процесс, направленный на ужесточение законодательства об абортх в Польше, при том что аналогичные попытки ранее вызвали масштабные протесты.

486 Примером таких действий является Казахстан, хотя в недавно принятом новом законе отмечены некоторые улучшения.

487 В **Румынии** Главное управление жандармерии по Бухаресту призывало людей не участвовать в запланированном собрании и предупреждало их о том, что организация и проведение собраний запрещены, при этом в том же самом сообщении содержалась

инфографика с правилами поведения во время собраний. См.: **A doua zi de protest al celor care neagă existența coronavirusului în Piața Victoriei din București** [Второй день протестов отрицателей коронавируса на площади Победы в Бухаресте], Radio Europa Liberă România, 16 мая 2020 г.

488 Государственная полиция **Латвии** связалась с организаторами/участниками и организациями гражданского общества и пыталась убедить их отказаться от публичного празднования 9 мая около памятника в Риге. В дальнейшем полиция решила не блокировать подходы к монументу, чтобы максимально сократить время присутствия на мероприятии людей, пришедших к монументу: **Piespriež pirmos sodus par pārkāpumiem 9.maijā; policija noliedz labvēlību pret pārkāpējiem** [Выписаны первые штрафы за нарушения 9 мая; полиция отрицает благосклонное отношение к правонарушителям], TVNet.lv, 13 мая 2020 г.

489 Тем не менее, в одном случае Конституционный суд **Испании отказал** в проведении такого собрания, где планировалось, что каждый участник будет находиться в отдельном транспортном средстве. Суд решил, что в ситуации наивысшего риска инфицирования отсутствуют гарантии безопасности, и право на жизнь в этом случае является приоритетным по отношению к праву на свободу собраний.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Необходимо обеспечить, в том числе в период чрезвычайного положения, чтобы ограничения на свободу мирных собраний были четко сформулированы и легко доступны общественности, а также чтобы они были основаны на законе и были соразмерными, ограниченными во времени и недискриминационными⁴⁹⁰.
- Следует воздерживаться от введения полных запретов на проведение собраний и содействовать свободе собраний путем введения правил, соразмерных существующей угрозе здоровью населения; власти должны вступать в диалог с организаторами и/или участниками собраний по вопросам снижения риска заражения вирусом или использования альтернативных способов проведения собраний, а не вводить излишние запреты.
- Следует по возможности обеспечить содержательные общественные консультации при разработке и введении в действие любых ограничений, связанных с чрезвычайной ситуацией, и проанализировать временные ограничительные меры с учетом гендерного фактора, а также оценить их воздействие на лиц с инвалидностью, меньшинства и т. д.
- Рекомендуется рассмотреть возможность отложить принятие законов и планов развития во время действия ограничений на свободу собраний, свободу выражения мнения и других прав; ограничения на свободу собраний, препятствующие общественному обсуждению, не должны использоваться для того, чтобы принимать спорные законы или планы развития.
- Необходимо обеспечить соблюдение свободы выражения мнения, в том числе при помощи предоставления беспрепятственного доступа к Интернету и онлайн-среде.
- Необходимо последовательным и недискриминационным образом обеспечить соблюдение ограничений, затрагивающих свободу собраний. Правоохранительные органы должны получить четкие инструкции; они должны поддерживать последовательную и понятную коммуникацию с общественностью, а при охране правопорядка во время всех публичных собраний – использовать подход, исключающий внезапные действия.
- Следует обеспечить, чтобы, несмотря на пандемию, при любом применении силы правоохранительными органами соблюдались основные принципы применения силы.
- Необходимо обеспечить, чтобы штрафы и наказания за нарушение ограничений и несоблюдение эпидемиологических мер применялись соразмерным образом и не были чрезмерно жесткими; наказания, одинаково применимые к участникам разных публичных собраний, должны налагаться без какой-либо дискриминации и не должны зависеть от того, какие взгляды выражаются на собрании.
- Рекомендуется поддерживать и поощрять деятельность организаций гражданского общества и НПИ по мониторингу свободы собраний (в той мере, в какой это возможно в условиях пандемии), признавая позитивный вклад этих усилий по мониторингу в укрепление соблюдения этого основного права.

490 Руководящие указания на эту тему можно найти в публикации БДИПЧ и Венецианской комиссии «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», издание 2-е и издание 3-е.

II.2.Г СВОБОДА ОБЪЕДИНЕНИЙ

Обязательства ОБСЕ и международное право прав человека предусматривают, что ограничение права на свободу объединений допускается лишь в строго определенных обстоятельствах, в том числе в интересах общественной безопасности⁴⁹¹ или охраны здоровья населения⁴⁹². Любые ограничения должны быть предписаны законом точным, бесспорным и предсказуемым образом; они должны быть необходимыми в демократическом обществе и, в этой связи, соразмерными своей законной цели. Ограничения должны всегда иметь узкое толкование и применение, обеспечиваться при помощи мер, связанных с наименьшим вмешательством, и ни при каких обстоятельствах не должны приводить к аннулированию данного права или к посягательству на его сущность. В любой ситуации следует выбирать вариант действий, наименее сопряженный с вмешательством⁴⁹³. В этой связи десять основных принципов, разработанные Специальным докладчиком ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу объединений для применения в условиях текущей чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, являются полезными руководящими рекомендациями, выполнение которых обеспечит соблюдение права на свободу объединений⁴⁹⁴.

491 Общественная безопасность – это широкое понятие, включающее защиту населения в целом от различных видов существенного ущерба, вреда или опасности, в том числе в чрезвычайных ситуациях. См. издание БДИПЧ и Венецианской комиссии **«Руководящие принципы по свободе объединений»** (2015), с. 132.

492 Ст. 22 МПГПП и ст. 11 ЕКПЧ. Более подробный анализ см. в части I.

493 БДИПЧ и Венецианская комиссия, **Руководящие принципы по свободе объединений**, 2015, принципы 9 и 10.

494 **Заявление** Специального докладчика ООН от 14 апреля 2020; также см.: БДИПЧ и Венецианская комиссия, **Руководящие принципы по свободе объединений**, 2015; БДИПЧ и Венецианская комиссия, **Руководящие принципы правового регулирования деятельности политических партий**, 2010; БДИПЧ, **Руководящие принципы по защите правозащитников**, 2014; Council of Europe, **Legal Status of Non-Governmental Organisations**, Recommendation CM/Rec(2007)14 and explanatory memorandum [Совет Европы, **Правовой статус неправительственных организаций**, Рекомендация CM/Rec(2007)14 Комитета министров государствам-членам]; см. также прецедентное право

В ряде документов ОБСЕ, наиболее важным из которых является Копенгагенский документ 1990 г., государства-участники неоднократно заявляли о том, что все формы объединений, групп по интересам, профессиональных союзов и политических партий чрезвычайно важны для сильной демократии⁴⁹⁵.

Ограничения свободы объединений следует рассматривать в контексте тенденции к сужению пространства для гражданского общества в ряде стран региона ОБСЕ, наблюдаемой в последние годы⁴⁹⁶. До начала текущего кризиса объединения уже сталкивались с ограничениями, в том числе с законодательными и административными барьерами, препятствующими получению определенными категориями неправительственных организаций финансирования из внутренних и зарубежных источников; полным запретом на зарубежное финансирование или же введением новых, более жестких требований в отношении отчетности и раскрытия информации. Помимо этого, в некоторых странах на возможностях для работы групп и организаций гражданского общества, а также на физической безопасности их представителей сказались негативная

ЕСПЧ, который неоднократно подтверждал наличие прямой связи между демократией, плюрализмом и свободой объединений: например, постановления ЕСПЧ по делам **«Гожелик и другие против Польши»** [Большая палата], п. 88; **«Сидиропулос и другие против Греции»**, п. 40.

495 Копенгагенский документ 1990 г., п. 26.

496 См., например: Специальный докладчик ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, **Тематический доклад о протестном гражданском обществе, нищете и государственной политике** (11 сентября 2019 г.), особенно пп. 21-27; **Доклад о тенденциях в отношении осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации** (26 июля 2018 г.), раздел III; Верховный комиссар ООН по правам человека, **Доклад о практических рекомендациях для создания и поддержания безопасных и благоприятных условий для деятельности гражданского общества** (2016), пп. 4 и 9; **Доклад** Генерального секретаря Совета Европы от 2019 г., с. 17-19; EU Fundamental Rights Agency, **Report on Challenges Facing Civil Society Organisations Working on Human Rights in the EU** [АОП ЕС, Доклад о трудностях, испытываемых правозащитными организациями гражданского общества в ЕС], 2018; European Parliament Policy Department's **Study on Shrinking Space for Civil Society: the EU response** [Доклад Департамента политики Европейского парламента «Сужение пространства для гражданского общества: ответ ЕС»], 2017, pp. 9-12.

стигматизация и дискредитация таких объединений. Еще до пандемии росло число правозащитников, подвергшихся запугиванию и травле (см. выше раздел о том, как кризис повлиял на работу правозащитников)⁴⁹⁷.

Такие сложные условия для деятельности НПО в ряде государств-участников еще сильнее ухудшились из-за чрезвычайных мер, введенных в рамках реагирования на пандемию COVID-19. Например, в некоторых государствах были введены ограничения на свободу выражения мнения и доступ к информации, которые негативно сказались на выполнении гражданским обществом его наблюдательной функции, а также отодвинули на задний план мнения критиков и ограничили возможности несогласных граждан обратиться к лицам, принимающим решения, и повлиять на проводимую политику и принимаемые законы.

В этой ситуации существует опасность того, что под предлогом борьбы с пандемией будут появляться новые ограничения, препятствующие деятельности различных видов объединений. Серьезный риск заключается в том, что некоторые правительства могут использовать чрезвычайные меры для того, чтобы оправдать введение дополнительных ограничений в отношении деятельности гражданского общества. В долгосрочной перспективе это может привести к необоснованному и несоразмерному ущемлению прав на свободу выражения мнения и свободу объединений.

Объединения, как и гражданское общество в целом, должны рассматриваться как важные партнеры государственных органов в деле разработки чрезвычайных политических и законодательных мер, связанных с пандемией, а также

в распространении информации, доступной для всего населения, и предоставлении поддержки и услуг маргинализированным общинам. Объединения, оказывающие услуги или поддержку маргинализированным общинам, традиционно считаются особенно уязвимыми и, вследствие этого, нуждаются в дополнительной защите. Введение чрезвычайного положения «не должно стать предлогом для репрессий против отдельных групп населения, меньшинств или отдельных людей. Недопустимо использовать меры по защите здоровья для того, чтобы заставить замолчать правозащитников»⁴⁹⁸ (см. также разделы о национальных правозащитных институтах и правозащитниках).

Объединения, как и гражданское общество в целом, должны рассматриваться как важные партнеры государственных органов в деле разработки чрезвычайных политических и законодательных мер, связанных с пандемией, а также в распространении информации, доступной для всего населения, и предоставлении поддержки и услуг маргинализированным общинам.

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

В целом, многие меры, принятые в рамках борьбы с пандемией, не отражали в достаточной степени важнейшую роль свободы объединений как права человека, необходимого для функционирования демократии, а также представляющего собой ключевое условие для реализации других основных свобод⁴⁹⁹. Ограничения в отношении гражданского общества были существенными во всем регионе ОБСЕ во время пандемии. Они особенно повлияли на возможности организаций гражданского общества вести свою обычную деятельность, а также участвовать в процессах принятия государственных решений; ограничения

497 ODIHR, **2019 HDIM Report from Working Session 6 on Freedom of Peaceful Assembly and Association** [БДИПЧ, Отчет рабочей сессии СРВЧИ № 6 по вопросам свободы мирных собраний и объединений, 2019]. См. также: БДИПЧ, **Ответственность государств: защита правозащитников в регионе ОБСЕ (2014-2016 гг.)**, 14 сентября 2017 г.; Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, **World Report on the Situation of Human Rights Defenders** [Отчет о положении правозащитников в мире], December 2018; Комиссар Совета Европы по правам человека, **Правозащитники в регионе Совета Европы: актуальные проблемы и возможные решения** (декабрь 2018 г.).

498 См.: УВКПЧ ООН, **COVID-19: Эксперты ООН заявили, что государства не должны злоупотреблять чрезвычайными мерами для ограничения прав человека**.

499 БДИПЧ и Венецианская комиссия, **Руководящие принципы по свободе объединений**, 2015, п. 8.

сказались и на возможности регистрировать такие организации и управлять ими, а также на их доступе к ресурсам.

Строгие законы о введении карантина и изоляции в целом не позволили объединениям продолжить свою нормальную деятельность, поскольку во многих странах они не были отнесены к категории организаций и предприятий, предоставляющим «жизненно важные услуги» и в связи с этим продолжившим работу во время карантина. Многим объединениям пришлось отложить запланированные мероприятия или перенести часть из них в Интернет. Труднее всего пришлось тем объединениям, которые оказывают поддержку уязвимым общинам и деятельность которых предполагает близкое взаимодействие или физический контакт; при этом именно гражданское общество играет ключевую роль в предоставлении поддержки и услуг наиболее уязвимым и маргинализированным лицам, в том числе бездомным, неимущим, жертвам домашнего насилия, жертвам преступлений на почве ненависти, жертвам торговли людьми, беженцам и мигрантам.

По меньшей мере два государства-участника объявили об отступлении от статьи 22 МПГПП, посвященной праву на свободу ассоциации, – в том числе Сан-Марино, чьи власти официально уведомили БДИПЧ об этом отступлении⁵⁰⁰. Некоторые государства также рассматривали возможность ужесточения законодательства об объединениях во время пандемии COVID-19⁵⁰¹. В ряде других стран ограничения, связанные с пандемией, еще больше ужесточили и без того строгие законы и практические нормы, касающиеся деятельности объединений⁵⁰².

500 См., например, **уведомление** от Эстонии и **уведомление** от Сан-Марино (англ. яз.).

501 4 марта депутаты Жогорку Кенеша Кыргызстана одобрили в первом чтении законопроект о поправках к закону об объединениях. Этот законопроект обязывает НПО дополнительно отчитываться об источниках финансирования и предоставлять больше информации о своей уставной деятельности. В Беларуси были подготовлены дополнительные законы о волонтерской деятельности и получении объединениями иностранных грантов.

502 Например, в 2018 г. БДИПЧ и Венецианская комиссия в двух **совместных заключениях** подвергли критике так называемый пакет законов «Стоп Сорос», направленный на ограничение деятельности НПО, работающих в сфере миграции; в 2017 г. **Венецианская комиссия** также раскритиковала

Участие объединений в формировании политики и законодательческих процессах является одним из главных принципов демократического законодательства⁵⁰³, однако следует отметить, что объединения и гражданское общество в основном не были привлечены к этой работе и с ними не консультировались в процессе разработки, реализации или пересмотра чрезвычайных мер (см. выше раздел о демократическом законодательстве). Иногда те или иные чрезвычайные декреты или законы напрямую исключали участие объединений в законодательческих процессах или общественный диалог в ходе таких процессов⁵⁰⁴.

законодательство Венгрии об ужесточении требований к отчетности и раскрытию информации для неправительственных организаций, получающих иностранное финансирование; в 2018 г. Украина ввела новые требования к раскрытию информации и отчетности НПО, что было подвергнуто критике в **совместном заключении** БДИПЧ и Венецианской комиссии; также в 2018 г. в Румынии были введены новые требования к НПО, вызвавшие критику в **совместном заключении** БДИПЧ и Венецианской комиссии; Закон 2012 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента», требующий, чтобы организации гражданского общества, которые получают финансирование из-за рубежа, регистрировались в качестве «иностранного агента», вызвал критику **Венецианской комиссии** и Парламентской ассамблеи ОБСЕ; статья 1931 Уголовного кодекса Беларуси о правах незарегистрированных объединений оценивалась **Венецианской комиссией** в 2011 г. (см. **неофициальный перевод заключения на русский язык**).

503 См. Московский документ 1991 г., в пункте 18.1 которого государства-участники обязуются разрабатывать и принимать законодательство «в результате открытого процесса, отражающего волю народа либо непосредственно, либо через избранных им представителей»; см. также Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.8, а также изданные БДИПЧ и Венецианской комиссией **Руководящие принципы по свободе объединений**, 2015, пп. 186, 207.

504 В Португалии чрезвычайным декретом от 3 апреля было приостановлено право на участие в подготовке нового трудового законодательства (которым в соответствии с Конституцией обладают профсоюзы, а в соответствии с Трудовым кодексом – профсоюзы и объединения работодателей), поскольку осуществление этого права задерживало вступление в силу экстренных законодательных мер, предусмотренных этим декретом; в Румынии статья 33(1) Чрезвычайного указа № 34 от 26 марта 2020 г. о внесении изменений и дополнений в Чрезвычайный указ правительства № 1/1999 об осадном и чрезвычайном положении гласит: «В период осадного или чрезвычайного положения правовые нормы, касающиеся прозрачности принятия решений

Это вызывает особую тревогу, поскольку объединения часто являются главными представителями интересов маргинализированных общин и недостаточно представленных групп населения в процессах принятия государственных решений. Право на участие в общественной жизни должно обеспечиваться и во время чрезвычайных ситуаций, особенно с учетом того, что оно позволяет должным образом учесть конкретные потребности и ожидания недостаточно представленных лиц или групп, тем самым повышая эффективность реагирования на пандемию. Некоторые страны, ссылаясь на пандемию, ввели новые нормы, затрагивающие независимость и автономию объединений или еще больше усложняющие участие объединений в принятии государственных решений⁵⁰⁵.

Ограничения на свободу мирных собраний, доступ к информации и свободу выражения мнения сказались на объединениях особенно негативно. В нескольких государствах-участниках были приняты законодательные положения или внесены поправки в законодательство либо использованы уже существующие нормы, предусматривающие привлечение к уголовной ответственности за распространение «недостоверной информации» о пандемии⁵⁰⁶. Как отмечалось выше, несмотря

и общественного диалога, не применяются в отношении проектов нормативных актов о введении мер, действующих в период осадного или чрезвычайного положения или ставших последствием введения такого положения».

505 В Польше новое законодательство о борьбе с COVID-19, вступившее в силу 31 марта 2020 г., содержит положение, наделяющее премьер-министра на период режима чрезвычайной эпидемиологической ситуации полномочиями по отстранению членов Совета социального диалога – предусмотренного законом форума для диалога работников, работодателей и государства, члены которого назначаются профсоюзами и организациями работодателей. В Словении ст. 42 Закона о борьбе с коронавирусом устанавливает новые строгие условия участия экологических НПО, защищающих общественные интересы, в процедурах получения разрешений на строительство, которые по своему замыслу должны были обеспечивать общественный надзор за законностью и экологической обоснованностью проектов застройки.

506 Например, Азербайджан, Венгрия, Испания, Казахстан, Кыргызстан, Российская Федерация, Румыния, Турция, Узбекистан. Президент **Болгарии** наложил частичное вето на спорный закон о чрезвычайных мерах, который предусматривал тюремное заключение за распространение ложной информации об инфекционных заболеваниях.

на то, что умышленное и злонамеренное распространение дезинформации может вызывать вполне обоснованное беспокойство, подобные положения об уголовной ответственности едва ли совместимы с закрепленным в статье 15 МПГПП и статье 7 ЕКПЧ принципом конкретности уголовного права в связи с изначальной нечеткостью и неоднозначностью понятия «недостоверная информация». Помимо этого, такие положения самим своим существованием оказывают «сковывающее» воздействие на объединения и гражданское общество в целом, особенно когда за властями и ранее была замечена склонность к злоупотреблению полномочиями в целях пресечения критики или ограничения свободы выражения мнения (также см. выше разделы о доступе к информации и правозащитниках). Помимо этого, подобные положения о «недостоверной информации» несовместимы с обычно применимыми международными стандартами, касающимися ограничения права на свободу выражения мнения, и могут необоснованно ограничивать возможности гражданского общества в области осуществления мониторинга, проведения анализа и предоставления информации по вопросам, затрагивающим общественные интересы⁵⁰⁷.

Ограничения на свободу мирных собраний, доступ к информации и свободу выражения мнения сказались на объединениях особенно негативно.

Правительство Республики Сербской (**Босния и Герцеговина**) 18 марта выпустило постановление, запрещающее «сеять панику и беспорядки» посредством публикации или передачи ложных новостей в период чрезвычайного положения; позднее это постановление было отменено. См. также **пресс-релизы** Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации о ряде законодательных инициатив, направленных на пресечение распространения «ложной информации».

507 См. п. 2(a) **Совместной декларации о свободе выражения мнения, а также «фейковых» новостях, дезинформации и пропаганде** Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам СМИ, Специального докладчика по вопросу о свободе выражения Межамериканской комиссии по правам человека, Специального докладчика по вопросу о свободе выражения мнения и доступе к информации в Африке Африканской комиссии по правам человека и народов (3 марта 2017 г.), содержится призыв к отмене таких положений.

Борьба с информацией, представляющей угрозу общественному здоровью, действительно является необходимой для властей во время чрезвычайной ситуации, связанной с пандемией, однако наилучшим способом решения этой задачи будет обеспечение доступа к независимым и разнообразным источникам информации, публикация подробных данных и статистики, на основе которых правительство принимает свои решения, а также упреждающая и прозрачная информационная политика властей⁵⁰⁸. Несмотря на важность свободного осуществления субъектами гражданского общества, в том числе объединениями, журналистами и правозащитниками, своего права на поиск, получение и передачу идей и информации (будь то информация о кризисе, мерах реагирования властей или других вопросах), в ряде стран при помощи законов или на практике были ужесточены правила, регулирующие доступ к публичной информации (см. раздел о доступе к информации в части I)⁵⁰⁹.

Во многих странах невозможна регистрация объединения через Интернет, и в связи с этим карантин и закрытие государственных учреждений препятствовали созданию новых объединений. Нормативные положения должны оставаться гибкими, с тем чтобы любые требования

к регистрации или отчетности можно было выполнить онлайн. В распоряжении государственных органов управления должна быть необходимая для этого инфраструктура, что позволит упростить создание объединений и ведение ими хозяйственной и другой деятельности⁵¹⁰. В некоторых странах также существует законодательное требование о проведении объединениями ежегодных общих или других собраний в очном формате.

В некоторых государствах-участниках в дополнение к существующему законодательству, которое и прежде чрезмерно ограничивало доступ к международному финансированию и ресурсам, пандемия создала новые трудности для объединений с точки зрения доступа к финансовым и другим ресурсам. Это вызывает особую обеспокоенность на фоне сокращения объема пожертвований и возможного увеличения расходов из-за кризиса, в том числе расходов на обеспечение работников оборудованием, необходимым для удаленной работы, и/или средствами индивидуальной защиты. Помимо этого, правила доноров могут быть недостаточно гибкими и могут не позволять перенаправлять средства на решение новых первоочередных задач или переносить срок освоения бюджета на время после отмены карантина. Все это негативно влияет на способность объединений предоставлять поддержку и оказывать услуги нуждающимся в них субъектам, особенно наиболее маргинализированным лицам или общинам.

Особой формой объединений являются политические партии. В соответствии с Копенгагенским документом 1990 г., государства-участники «признают важность плюрализма в отношении политических организаций»⁵¹¹. Во многих странах деятельность политических партий регулируется отдельными законами – в дополнение к нормам, касающимся всех объединений; при этом группы лиц, желающие объединиться в политическую партию, а также сами политические партии пользуются полной защитой с точки зрения свободы объединений и связанных с этим прав на свободу мирных собраний и свободу выражения мнения. Таким образом, многие из вышеупомянутых

508 См. также **пресс-релиз Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации по случаю Всемирного дня печати 2020 г. (англ. яз.)**.

509 Например, правительство Нидерландов в конце апреля объявило о том, что рассмотрение запросов в рамках законодательства о доступе к информации, касающихся мер реагирования на COVID-19, будет приостановлено как минимум до 1 июня. В Словении по инициативе правительства был принят закон о приостановлении сроков выполнения большинства административных процедур, включая процедуры, предусмотренные Законом о доступе общественности к информации, что фактически остановило рассмотрение всех запросов о предоставлении информации. В Соединенных Штатах Америки Федеральное бюро расследований (ФБР) в марте объявило о том, что будет принимать запросы о предоставлении информации только по почте, а не через онлайн-портал, хотя впоследствии эта практика была изменена. В других странах (например, Молдове, Польше, Сербии и Соединенном Королевстве) власти вводили меры или делали заявления, направленные на продление сроков рассмотрения должностными лицами запросов о предоставлении информации либо замедляющие получение информации общественностью на практике.

510 БДИПЧ и Венецианская комиссия, **Руководящие принципы по свободе объединений**, 2015, п. 262.

511 Копенгагенский документ 1990 г., п. 3.

ограничений, введенных во время чрезвычайной ситуации, применимы и к политическим партиям. Помимо этого, в случаях, когда во время пандемии продолжались избирательные кампании, политические партии из-за общих строгих ограничений на публичные собрания не имели возможности проводить митинги и предвыборные мероприятия в традиционном формате⁵¹² (см. выше раздел о выборах).

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

В ряде государств-участников были отмечены позитивные тенденции, состоявшие в том, что благотворительные и социальные организации были непосредственно отнесены к числу субъектов, оказывающих «жизненно важные услуги» и имеющих разрешение продолжить работу во время кризиса⁵¹³. Помимо этого, в некоторых

512 См. **заявление** директора БДИПЧ от 7 апреля 2020 г. о важности подлинных кампаний и общественных дебатов во время пандемии (англ. яз.).

513 Например, в нескольких штатах Соединенных Штатов организации, оказывающие благотворительные и социальные услуги, были выведены из-под действия запрета на выход из дома и совершение поездок. Испания и Португалия внесли предоставление защиты и поддержки жертвам

странах делались специальные исключения из ограничений или запретов на передвижение или поездки для тех, кто оказывал поддержку уязвимым или маргинализированным лицам. В отдельных государствах программы поддержки бизнеса, направленные на смягчение последствий пандемии, распространялись и на объединения⁵¹⁴. Также принимались правила, облегчающие управление объединениями онлайн и продлевающие сроки предоставления отчетности или выполнения других административных формальностей⁵¹⁵.

гендерно-обусловленного насилия в число необходимых услуг, оказание которых во время карантина должно было продолжиться.

514 В Словении закон «О мерах вмешательства для сдерживания эпидемии COVID-19 и смягчения ее последствий для граждан и экономики» также предусматривает возможность получения НПО компенсации от государства за расходы на оплату труда работников. Во Франции меры поддержки бизнеса доступны и объединениям. В Латвии пострадавшие от кризиса работодатели и налогоплательщики (в том числе работающие в секторе НПО) имеют право подать заявку на выплату пособия. В Грузии рассматривается законопроект об освобождении от подоходного налога определенных категорий работников, в том числе занятых в секторе НПО.

515 Например, так было сделано во Франции.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Государствам не следует допускать чрезмерных ограничений в отношении деятельности объединений во время чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения; рекомендуется рассмотреть возможность ввести отдельные исключения, позволяющие объединениям продолжать работу и обеспечивающие им доступ к общинам, которым они помогают.
- Государствам необходимо воздерживаться от введения полных запретов, не позволяющих объединениям вести мониторинг работы полиции, тюрем и центров содержания мигрантов и ограничивающих их доступ к этим объектам для выполнения указанной задачи.
- Необходимо рассмотреть возможность предоставления объединениям (особенно женским группам и организациям, представляющим интересы недостаточно представленных лиц и групп населения) возможности участвовать в подготовке, разработке, утверждении, реализации, мониторинге и оценке мер реагирования на чрезвычайные ситуации в области общественного здравоохранения (в том числе в формировании политики и законодательных процессах).
- Государствам следует воздерживаться от введения уголовной ответственности (и отменить уголовную ответственность, если она уже существует) за распространение «недостоверной информации» и от принятия других подобных норм; вместо этого следует предоставлять доступ к независимым и разнообразным источникам качественной информации.

- Власти должны предоставлять объединениям, гражданскому обществу и общественности четкую, точную, своевременную и доступную информацию по вопросам общественного здравоохранения, введенных чрезвычайных мер и реагирования на чрезвычайную ситуацию в области здравоохранения.
- Необходимо стремиться к тому, чтобы вводимые нормативные и правовые положения, касающиеся объединений, были гибкими и позволяли осуществлять регистрацию, предоставлять отчетность и выполнять любые другие финансовые и административные требования онлайн (включая проведение ежегодных общих собраний); также следует создать необходимую для этого инфраструктуру, что позволит упростить создание объединений и ведение ими хозяйственной и другой деятельности.
- Для того чтобы обеспечить продолжение функционирования и осуществления ключевой деятельности гражданского общества, государства должны продлить сроки выполнения требований к предоставлению отчетности и выполнению других административных формальностей.
- Необходимо признавать важнейшую роль, которую многие объединения играют в реагировании на чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, и предоставлять НПО доступ к средствам, выделяемым юридическим лицам для смягчения последствий пандемии, а также оказывать объединениям финансовую и другую помощь (наряду с поддержкой и стимулами, доступными для коммерческих организаций).
- Если во время пандемии продолжаются предвыборные кампании, необходимо обеспечить, чтобы ограничения не были дискриминационными по отношению к определенным политическим партиям или кандидатам и не нарушали принцип равного обращения.

II.2.Д СВОБОДА РЕЛИГИИ ИЛИ УБЕЖДЕНИЙ

Свобода религии или убеждений является многогранным правом человека, имеющим индивидуальное, коллективное, институциональное, образовательное и коммуникативное измерения; оно явным образом признано в обязательствах ОБСЕ⁵¹⁶ и международных и региональных стандартах. Согласно статье 4(2) МПГПП, право на свободу мысли, совести и религии является не допускающим отступлений. Государства не могут отступать от своих обязательств по статье 18(2) МПГПП даже во время чрезвычайного положения, объявленного ввиду опасности, угрожающей жизни нации.

Помимо этого, внутреннее измерение права на свободу религии или убеждений (*forum internum*) – свобода иметь или принимать религию или убеждения по своему выбору, что также включает право менять свою религию или убеждения – пользуется абсолютной защитой. Это измерение не подпадает под действие ограничительных

оговорок, закрепленных в статье 18 МПГПП и статье 9 ЕКПЧ. Внешний компонент свободы исповедовать религию или убеждения (*forum externum*), подробно описанный в Венском документе ОБСЕ 1989 г., защищает широкий спектр действий, в том числе свободу отправления культа и свободу учения и проповеди, религиозной практики и соблюдения обрядов исповедуемой религии или системы убеждений⁵¹⁷.

Поскольку отправление культа, как правило, предполагает участие многочисленных групп людей, не проживающих в одном домохозяйстве, а любые публичные собрания признаны особенно опасными с точки зрения распространения вирусной инфекции, введение превентивных мер, связанных с пандемией COVID-19, сильнейшим образом затронуло возможность отдельных лиц и общин в регионе ОБСЕ исповедовать свою религию или убеждения.

⁵¹⁶ **Об обязательствах ОБСЕ и международных стандартах см.: БДИПЧ, Свобода религии или убеждений и безопасность: руководство по вопросам политики**, с. 13.

⁵¹⁷ Венский документ 1989 г., п. 16.

Это внешнее измерение может быть ограничено, но только если такое ограничение предписано законом, преследует цели охраны общественной безопасности, общественного порядка, общественного здоровья или нравственности, либо основных прав и свобод других лиц; является необходимым для достижения одной из этих целей и соразмерным преследуемой цели, а также не налагается в целях дискриминации и не применяется дискриминационным образом.

Поскольку отправление культа, как правило, предполагает участие многочисленных групп людей, не проживающих в одном домохозяйстве, а любые публичные собрания были признаны особенно опасными с точки зрения распространения вируса, введение превентивных мер, связанных с пандемией COVID-19, сильнейшим образом затронуло возможность отдельных лиц и общин в регионе ОБСЕ исповедовать свою религию или убеждения. Пандемия также привлекла внимание к взаимосвязи между правом на свободу религии или убеждений и правом на охрану здоровья, в частности, в контексте общественного здравоохранения.

Кризис в области здравоохранения создал трудности с точки зрения возможности отдельных лиц и общин исповедовать свою религию или убеждения и значительно ограничил доступ этих субъектов к местам отправления культа, а также возможность соблюдать религиозные праздники и участвовать в обрядах, связанных с определенными этапами жизни – например, в религиозных похоронных обрядах. Чрезвычайная ситуация повлияла и на возможность людей собираться в частных домах для коллективного отправления культа, проводить мероприятия в общинах и религиозные шествия, а также проповедовать религию или убеждения. Помимо этого, физическое дистанцирование препятствовало усилиям религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, в области благотворительной и гуманитарной деятельности и работы с самыми уязвимыми группами и оказания им помощи и поддержки.

Реагируя на пандемию, некоторые государства⁵¹⁸, в зависимости от распространения COVID-19

в различных национальных и местных условиях, принимали решения о введении весьма строгих ограничений, на практике равнозначных запрету частных молитв в местах публичного отправления культа, а также публичных религиозных собраний. Другие страны⁵¹⁹ вводили жесткие меры, запрещавшие публичные собрания, но допускали частные молитвы в местах публичного отправления культа. Еще одна группа стран⁵²⁰ придерживалась умеренного подхода, в рамках которого публичные собрания разрешались, если число их участников не превышало определенного предела (от 5 до 50 человек). Отдельные государства⁵²¹ установили достаточно мягкие ограничения, разрешив проводить коллективные религиозные мероприятия при условии соблюдения правил физического дистанцирования либо вовсе без каких-либо условий. В этих странах некоторые религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, самостоятельно приняли решение ввести более строгие правила, чем минимально необходимые по закону⁵²².

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

Большинство религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений, подчинялись принятым правительствами директивам в области общественного здравоохранения или же в добровольном порядке ограничили свою деятельность на основе рекомендаций по защите здоровья населения. Вместе с тем, некоторые общины отказались соблюдать введенные правила, возражая против требований в отношении физического дистанцирования или настаивая на продолжении очного отправления культа. Некоторые из таких инцидентов

519 Например, **Италия, Казахстан, Кыргызстан, Латвия, Литва, Узбекистан, Финляндия, Франция, Хорватия и Эстония.**

520 Например, **Нидерланды, Польша, Чешская Республика и Швеция.**

521 Например, **Болгария, Венгрия, Испания и Туркменистан.**

522 Содержательный обзор см., например, в материале: Alexis Artaud de La Ferrière, **Coronavirus: how new restrictions on religious liberty vary across Europe** [Коронавирус: диапазон ограничений религиозных свобод в разных странах Европы], The Conversation.

518 Например, **Германия, Дания, Кипр, Румыния, Соединенное Королевство и Турция.**

вызывали большой общественный резонанс⁵²³. В ряде случаев власти арестовали или задержали религиозных лидеров, отказавшихся подчиняться распоряжениям, принятым на национальном или региональном уровне. Такие аресты приводили к росту социальной напряженности и беспорядкам.

В отдельных государствах-участниках государственные и негосударственные субъекты начали придерживаться опасных установок, в частности, обвиняющих евреев и мусульман⁵²⁴ в распространении вируса. Помимо этого, пандемия усугубила существующую дискриминацию и нетерпимость на почве религии или убеждений, что привело к всплеску разжигания вражды или насилия, росту популярности конспирологических теорий и поиску «козлов отпущения». Подобные негативные стереотипы, стигматизация, дискриминация и разжигание насилия или насилия на почве религии или убеждений особенно негативно сказались на возможности отдельных лиц и общин пользоваться своим правом на свободу религии или убеждений – например, с точки зрения открытого ношения религиозной одежды или символики⁵²⁵. (Также см. ниже раздел «Преступления на почве ненависти и дискриминация»).

В условиях пандемии многие лица и общины перенесли свою религиозную деятельность в Интернет. В этой связи растущую обеспокоенность вызывает возможность использования этой тенденции властями государств для слежения, наблюдения и фиксации «цифровых следов» в целях сбора информации о гражданах. При этом в ряде случаев проведение богослужений в онлайн-формате впервые позволило женщинам и девочкам принять участие в коллективной религиозной практике (если ранее родственники-мужчины или супруг не разрешали им

выходить из дома и посещать места отправления культа). Вместе с тем, участие в частных богослужениях или в онлайн-мероприятиях религиозного характера может быть весьма затруднительным или невозможным для тех, кто живет в условиях домашнего угнетения; особому риску в этом отношении подвергаются женщины и девочки, исповедующие религию или убеждения, отличные от тех, которых придерживаются члены семьи мужского пола.

Широкое распространение проведения религиозных служб в онлайн-формате также позволило новообращенным принимать участие в коллективной религиозной практике (если они ранее опасались публично участвовать в таких мероприятиях). Вместе с тем, отмечались и случаи, когда новообращенные не хотели участвовать в онлайн-мероприятиях из-за опасений, что их могут идентифицировать⁵²⁶.

Несмотря на карантин, в нескольких государствах-участниках имели место случаи вторжения сотрудников правоохранительных органов в дома лиц, принадлежащих к незарегистрированным религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений; такие действия были расценены некоторыми лицами как преследование⁵²⁷. Также выражалась обеспокоенность по поводу санитарно-гигиенических условий содержания лиц, находящихся под стражей⁵²⁸.

523 См., например: **Kyiv Pechersk Lavra Closes for Quarantine: Over 90 Coronavirus Cases Found** [Киево-Печерская лавра закрылась на карантин: выявлено более 90 случаев коронавируса], hromadske.ua, 13 April 2020. До этого духовенство Лавры призывало прихожан не соблюдать введенные государством карантинные ограничения.

524 Например, **беспочвенные обвинения мусульман в несоблюдении карантина**; см. также **статью о теориях всемирного еврейского заговора**.

525 См., например, **сообщение** о том, как одна религиозная община во **Франции** стала жертвой беспочвенных обвинений со стороны политиков и СМИ.

526 По информации, полученной БДИПЧ, в отдельных государствах-участниках сотрудники правоохранительных органов, невзирая на карантин, продолжали преследование и вторжения в дома лиц, принадлежащих к незарегистрированным религиозным общинам или общинам, придерживающимся определенных убеждений, в нарушение действующих мер безопасности, введенных для борьбы с коронавирусом.

527 См., например, о **Казахстане: Warned for violating coronavirus regulations, but fined for leading worship** [Предупреждение за нарушение эпидемиологических мер и штраф за проведение богослужения]; об **Узбекистане: Despite coronavirus lockdown officials continue literature raids** [Несмотря на карантин, власти продолжают вторгаться в дома и изымать литературу]; о **России: Mass raids, new arrests on «extremism» charges** [Массовые рейды, новые аресты по обвинениям в «экстремизме»].

528 См., например, **заявление** организации Forum 18 от 18 мая 2020 г.

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

По мере развития ситуации с пандемией появились примеры хорошей практики, включая проведение тщательного правового анализа первоначально введенных запретов на публичное отправление культа и активизацию сотрудничества между органами власти и религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений. Полные запреты на собрания в местах отправления культа были признаны чрезмерными, поскольку они не предполагали исключений⁵²⁹, или несоразмерными заявленной цели в области защиты общественного здоровья⁵³⁰.

Религиозные общины и общины, придерживающиеся определенных убеждений, а также организации, лидеры и деятели таких общин играли очень важную роль в реагировании на пандемию в регионе ОБСЕ, часто работая вместе с органами государственной власти и организациями гражданского общества и внося непосредственный и важный вклад в укрепление устойчивости, сплоченности и безопасности общества. Во многих случаях религиозные лидеры распространяли и подтверждали рекомендации авторитетных органов здравоохранения и помогали бороться с ложной информацией о коронавирусе. Отвечая на общественный запрос, религиозные общины и общины, придерживающиеся определенных убеждений, оказывают поддержку

службам здравоохранения и помогают наиболее уязвимым членам общества. Помимо этого, многие религиозные лидеры поощряют столь необходимое чувство солидарности и надежды – особенно важный фактор на фоне сильного стресса и беспокойства, а также растущих националистских тенденций, ксенофобии и разделения в обществе.

Религиозные лидеры распространяли и подтверждали рекомендации авторитетных органов здравоохранения и помогали бороться с ложной информацией о коронавирусе. Религиозные общины и общины, придерживающиеся определенных убеждений, отвечая на общественный запрос, оказывают поддержку службам здравоохранения, помогают и содействуют самым уязвимым членам общества.

В некоторых государствах правительства поддерживали конструктивный диалог и сотрудничество с религиозными лидерами и религиозными деятелями в целях разработки политики реагирования на пандемию на основе фактологических данных и данных научных исследований, а также с учетом гендерного фактора⁵³¹.

529 Например, после первоначально введенного полного запрета на собрания в местах отправления культа высшие судебные инстанции **Франции** и **Германии** приняли решения об отмене этих запретов. Федеральный конституционный суд Германии **постановил**, что «запрет на собрания в храмах, мечетях и синагогах, а равно запрет на собрания других религиозных общин в целях коллективного отправления культа» необходимо «временно отменить в связи с невозможностью делать исключения из этого запрета в индивидуальных случаях». Суд также отметил, что «компетентный орган – при необходимости совместно с уполномоченным органом в области здравоохранения – должен рассматривать индивидуальные случаи по получении соответствующего заявления и проверять, могут ли церковные службы в порядке исключения проводиться с соблюдением надлежащих правил и ограничений при том условии, что будет надежно исключено связанное с этим увеличение риска заражения».

530 Государственный совет Франции **признал** такой безоговорочный запрет «несоразмерным цели сохранения общественного здоровья».

531 Недавний **пример** эффективного сотрудничества между властями и гражданским обществом: религиозные лидеры и правительство **Соединенного Королевства** создали рабочую группу по выработке плана поэтапного, безопасного и основанного на подтвержденных данных открытия мест отправления культа для прихожан.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Необходимо обеспечить, чтобы любые ограничения права свободно исповедовать религию или убеждения были предписаны законом, являлись необходимыми для достижения законной цели по защите здоровья населения, соразмерными, недискриминационными и учитывающими гендерный фактор.
- Следует обеспечить, чтобы эти ограничения сопровождалось указаниями для органов власти, ответственных за их реализацию, а также для тех, кого эти ограничения затрагивают, в целях сведения к минимуму возможных злоупотреблений или возможности неполной реализации мер.
- Необходимо обеспечить наличие у лиц и общин эффективного средства правовой защиты, позволяющего обжаловать или добиваться пересмотра введенных мер и/или решений, касающихся реализации этих мер.
- Следует обеспечить, чтобы в процессе введения ограничений равной защитой пользовались вновь или недавно созданные религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, а также немногочисленные общины.
- По итогам консультаций со всеми религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, и с учетом гендерного фактора следует проводить периодический пересмотр введенных ограничений, осуществлять мониторинг их последствий и корректировать объем ограничений в соответствии с изменениями эпидемиологических рисков.
- В тех случаях, когда религиозные общины или общины, придерживающиеся определенных убеждений, сопротивляются ограничениям, необходимо избегать шумихи или спекуляций вокруг этих событий. Не нужно обвинять всю общину целиком, а наказания должны в установленном порядке налагаться лишь на конкретных лиц.
- Следует обеспечить, чтобы компетентные органы, следящие за соблюдением превентивных мер в местах отправления культа, были обучены как по вопросам религиозных конфессий, так и по вопросам свободы религии или убеждений; обращались с посетителями мест отправления культа с должной деликатностью, были осведомлены и умели реагировать на возможные проблемы, возникающие у мужчин и женщин, в том числе в отношении тех различных способов, при помощи которых мужчины и женщины могут пользоваться своим правом на свободу религии или убеждений в этих местах.
- Рекомендуются улучшить понимание того воздействия, которое жизнь женщин и девочек, а также молодых людей в условиях домашнего угнетения оказывает на их право на свободу религии или убеждений, и разработать надлежащие меры реагирования на эти проблемы.
- Руководители правительства должны быстро и решительно выступать с публичным осуждением любых форм подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию на почве религии или убеждений; помимо этого, следует в упреждающем порядке поддерживать установки, поощряющие солидарность, надежду и интеграцию всех лиц.
- Необходимо обеспечить, чтобы в условиях более активного использования религиозными общинами и общинами, придерживающимися определенных убеждений, социальных сетей и других онлайн-технологий обеспечивалась надлежащая защита неприкосновенности частной жизни и персональных данных.
- Следует создать постоянно действующие каналы связи и/или контактные пункты на национальном, региональном и местном уровне в целях укрепления доверия между государством и представителями различных религиозных общин или общин, придерживающихся определенных убеждений.
- Необходимо заранее и на систематической основе взаимодействовать со всеми существующими в конкретной юрисдикции религиозными общинами или общинами, придерживающимися определенных убеждений, в целях обеспечения поэтапного, безопасного и основанного на подтвержденных данных открытия мест отправления культа для прихожан.

- Рекомендуется проводить регулярные встречи с контактными лицами в религиозных общинах и общинах, придерживающихся определенных убеждений, на национальном, региональном и местном уровне. Такие встречи должны использоваться для создания систем управления кризисами и для обеспечения максимально качественного совместного планирования и реагирования на чрезвычайные ситуации.

II.2.E ПРАВО НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО И МОНИТОРИНГ СУДЕБНЫХ ПРОЦЕССОВ

Все государства-участники приняли на себя серьезные обязательства, касающиеся уважения и защиты права на справедливое судебное разбирательство⁵³². Эти обязательства включают соблюдение права на справедливое и публичное рассмотрение дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона⁵³³, и права на рассмотрение дела в разумный срок⁵³⁴. Данные нормы закреплены и в ряде международных конвенций по правам человека⁵³⁵.

В рамках уголовного производства государства обязаны соблюдать право каждого считаться невиновным, пока его виновность не будет доказана согласно закону⁵³⁶, а также право защищать

себя лично и право на юридическую помощь⁵³⁷. Эти права действуют независимо от того, как квалифицируется деяние – как уголовное преступление, административное правонарушение или другое правонарушение согласно национальному законодательству⁵³⁸. Основное значение имеет скорее характер правонарушения и строгость назначаемого наказания⁵³⁹.

Несмотря на то, что основные принципы справедливого судебного разбирательства, включая презумпцию невиновности, должны неукоснительно соблюдаться, государства могут прибегать к ограничениям тех или иных аспектов права на справедливое судебное разбирательство⁵⁴⁰. Например, суды могут ограничивать доступ публики ко всему процессу или его отдельным частям для защиты неприкосновенности частной жизни сторон или других участников судебного процесса. Такие ограничения должны быть предусмотрены законом и являться необходимыми и соразмерными. Они не должны применяться таким образом или в такой степени, которая привела бы к посягательству на саму сущность права на справедливое судебное разбирательство⁵⁴¹.

Государства ни при каких обстоятельствах не могут ссылаться на статью 4 МПГПП для оправдания действий, нарушающих императивные нормы международного права посредством несоблюдения основных принципов справедливого судебного разбирательства⁵⁴², и государства

532 См., например, Копенгагенский документ 1990 г. и Московский документ 1991 г.

533 Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.16.

534 Венский документ 1989 г., п. 13.9.

535 Например, ст. 6 ЕКПЧ и ст. 14 МПГПП. Данными конвенциями установлен ряд элементов права на справедливое судебное разбирательство, а именно: 1) справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона; 2) право обвиняемого считаться невиновным, пока виновность его не будет доказана согласно закону; 3) право каждого быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему уголовного обвинения; 4) право допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него; 5) право иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником; 6) право не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным; 7) право на то, чтобы осуждение и приговор были пересмотрены вышестоящей судебной инстанцией согласно закону.

536 Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.19.

537 Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.17.

538 См., например, постановление ЕСПЧ 1980 г. по делу «Девеер против Бельгии», жалоба № 6903/75

539 См. например, постановление ЕСПЧ 1976 г. по делу «Энгел и другие против Нидерландов», жалобы №№ 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72.

540 **КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 11.**

541 См., например, **Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах** (1985), Часть I «Положения об ограничении прав в Пакте».

542 КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 16; КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 6. К ним относятся право на рассмотрение дела

всегда обязаны обеспечивать, чтобы правовые гарантии, необходимые для поддержания верховенства права, оставались в силе во время чрезвычайного положения⁵⁴³. Не допускается отступление от конкретных прав, связанных с правом на справедливое судебное разбирательство, – например, от запрета на придание обратной силы положениям об уголовной ответственности⁵⁴⁴, права лица, лишённого свободы, незамедлительно обратиться в (независимый и беспристрастный) суд, с тем чтобы суд принял безотлагательное решение относительно законности задержания⁵⁴⁵; презумпции невиновности и принципа независимости судебных органов⁵⁴⁶. БДИПЧ отметило, что даже те страны, которые официально объявили об отступлениях от международных договоров по правам человека, не указали в своих уведомлениях на эту тему никакой информации о конкретных ограничениях права на справедливое судебное разбирательство⁵⁴⁷.

независимым и беспристрастным судом (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 19); презумпция невиновности (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 32 (2007), п. 6) и право каждого, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, на быстрое разбирательство его дела в (независимом и беспристрастном) суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно/право оспаривать законность задержания (habeas corpus) (КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 16; **Замечание общего порядка № 35 – Статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)**, п. 67).

543 Московский документ 1991 г., п. 28(8).

544 МПГПП, ст. 4(2) и 15(1).

545 КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 16; **Замечание общего порядка № 35 – Статья 9 (Свобода и личная неприкосновенность)**, п. 67.

546 См., например, КПЧ ООН, Замечание общего порядка № 29, п. 16. Гарантии справедливого судебного разбирательства, в том числе независимость судов, ни при каких обстоятельствах не могут быть объектом мер по отступлению в обход защиты не допускающих отступлений прав (запрет пыток, запрет рабства, право на жизнь, презумпция невиновности в уголовном производстве, запрет придания обратной силы положениям об уголовной ответственности, а также право на эффективное средство правовой защиты). См. также отчет о совещании БДИПЧ **Fair trial rights during state of conflict and emergency** [Право на справедливое судебное разбирательство во время вооруженного конфликта и чрезвычайного положения], октябрь 2016 г.

547 Государства-участники, официально объявившие об отступлениях от международных договоров по правам человека, часто не упоминали о намерении ограничить право на справедливое судебное

Еще до пандемии сообщалось о многочисленных проблемах с соблюдением государствами-участниками права на справедливое судебное разбирательство, в том числе о преследовании адвокатов защиты, участвующих в рассмотрении резонансных дел⁵⁴⁸. Негативные последствия для права на справедливое судебное разбирательство в результате введения государствами-участниками чрезвычайного положения в целях устранения угроз безопасности выявлялись Бюро и в предыдущие периоды его работы⁵⁴⁹.

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

В ответ на пандемию большинство государств-участников (частично) закрыли суды и рассматривали только безотлагательные дела (подробнее об определении приоритетности при рассмотрении дел см. выше в разделе о работе судов). Во многих из этих дел суды ограничили доступ публики и средств массовой информации на заседания и проводили слушания в дистанционном режиме с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Расширение использования ИКТ судами вызывает серьезные вопросы с точки зрения обеспечения права на справедливое судебное разбирательство и доступа публики на судебные заседания, особенно по уголовным делам⁵⁵⁰. Помимо этого, проведение дистанционных слушаний не регулировалось

разбирательство. См., например, поступившие в Совет Европы уведомления от **Албании, Армении, Грузии и Румынии**.

548 См., например, **доклад НПО по Азербайджану, Казахстану, Таджикистану и Украине**, представленный в ходе Совещания ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения 2018 г.

549 **Fair Trial Rights during States of Conflict and Emergency: OSCE/ODIHR Expert Meeting Report** (2016).

550 В **Швеции**, по данным **отчета**, использование видеоконференций в судах к маю 2020 г. выросло на 101% по сравнению с предыдущим годом. См. также **статистику по Соединенному Королевству**. Во многих юрисдикциях решения об использовании ИКТ принимались наскоро, иногда без надлежащего обсуждения гарантий защиты – например, необходимости согласия обвиняемого. См.: MEDEL Institute E-Book, Justice and Challenges in Times of Pandemic in Europe [Правосудие и вызовы в период пандемии в Европе], 1 June 2020. Например, в **Сербии**. См. **Commentary: Preserving procedural safeguards during the COVID-19 crisis- a Serbian perspective** [Комментарий: сохранение процессуальных

в достаточной мере и в связи с этим вызывало вопросы у некоторых судей⁵⁵¹.

Существующие и чрезвычайные законы, как правило, не содержали достаточных инструкций для работников судов по вопросам обеспечения соблюдения права на справедливое судебное разбирательство во время пандемии. В ряде случаев такие инструкции и рекомендации выпускали органы судейского самоуправления и сами суды⁵⁵², однако подобные документы не заменяют прочную правовую основу для проведения судебных процессов при таких обстоятельствах.

Важным аспектом права на справедливое судебное разбирательство является публичный характер судебных процессов⁵⁵³. Он укрепляет доверие к судебной системе и позволяет общественности, в том числе средствами массовой информации, присутствовать на всех этапах процесса и понимать их суть. Публичность препятствует возможным злоупотреблениям – например, ложным обвинениям или использованию чрезмерных наказаний – и способствует общей

справедливости судебных разбирательств⁵⁵⁴. Помимо этого, благодаря присутствию публики судьи, выносящие решение, с большей вероятностью воспринимаются как беспристрастные⁵⁵⁵. Учитывая эти факторы, государства должны принимать все возможные меры для того, чтобы судебные разбирательства проходили открыто⁵⁵⁶. Судьи могут ограничивать публичность заседаний в очень редких случаях⁵⁵⁷ и должны по каждому такому случаю выносить мотивированное определение⁵⁵⁸.

Одним из эффективных механизмов укрепления публичности судебных разбирательств является

-
- гарантий во время кризиса COVID-19 – случай Сербии], Vladimir Hrle, Fair Trials, 29 April 2020.
- 551 В некоторых странах уголовно-процессуальный кодекс и другие законы предусматривают проведение только таких слушаний, на которых физически присутствует обвиняемый. В этих юрисдикциях вызывает сомнения проведение заседаний, на которых обвиняемый присутствует только по видеосвязи или при помощи других дистанционных технологий. Суд или трибунал не считается созданным в соответствии с законом, если он не имеет полномочий рассматривать дело в силу национального законодательства; см., например, постановление ЕСПЧ 2011 г. по делу «Рихерт против Польши», жалоба № 54809/07.
- 552 В **Соединенном Королевстве** органы судейского самоуправления и Верховный судья Англии и Уэльса в течение всего периода пандемии постоянно выпускали рекомендации для судов. См., например: **Practice Direction 51y – Video or Audio Hearings During Coronavirus Pandemic** [Практическая директива 51 – Использование видео- и аудиосвязи при проведении слушаний во время пандемии коронавируса]. В **Румынии** Высший совет магистратуры издал инструкции по вопросу очередности рассмотрения дел. Высший совет правосудия **Украины** выпустил **рекомендации судам по обеспечению стабильной работы в условиях карантина**. Высший совет юстиции **Грузии** принял **рекомендации по предотвращению передачи коронавируса** (англ. яз.).
- 553 См. ВДПЧ, ст. 10 и 11(1); МПГПП, ст. 14(1); ЕКПЧ, ст. 6(1); Копенгагенский документ 1990 г.

-
- 554 См.: БДИПЧ ОБСЕ, **Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник** (2012), глава IV.
- 555 Сущность права на справедливое судебное разбирательство состоит в наличии независимого и беспристрастного суда, созданного в соответствии с законом. Недостаточно, чтобы судьи и суды были свободны от политического влияния – они должны еще и восприниматься как таковые. См., например, постановление ЕСПЧ по делам «Эргин против Турции», жалоба № 47533/99, или «Бочан против Украины», жалоба № 7577/02 (2007), п. 65 и 66. Подробнее об этом см. в разделе о работе судов.
- 556 Государства несут позитивное обязательство обеспечивать публичность при помощи адресных действий. Такие меры могут включать предоставление судам подходящих зданий, доступных для общественности, и использование в качестве судебных залов помещений, в которых есть место и для других лиц, а не только для сторон судебного процесса.
- 557 Ст. 6(1) ЕКПЧ гласит: «[...] Пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия [...]».
- 558 Хотя государства могут в порядке исключения ограничивать публичность судебных процессов (см. ст. 14(1) МПГПП и ст. 6(1) ЕКПЧ), интересы общественного здравоохранения прямо не упомянуты в числе допустимых исключений. По мнению некоторых экспертов, для ограничения доступа публики на судебное заседание во время пандемии от государства может потребоваться официальное отступление от принципа публичности судебного разбирательства в соответствии с национальным и международным правом (по меньшей мере, в ситуации отсутствия альтернативных средств – таких, как видеотрансляция заседания); см. **Рекомендации Международной комиссии юристов по судам и коронавирусу COVID-19**, 6 апреля 2020 г.

мониторинг судебных процессов. Наблюдатели за судебными процессами могут посещать слушания и оценивать работу профессиональных участников процесса (судей, прокуроров и адвокатов), а также соблюдение права на справедливое судебное разбирательство⁵⁵⁹. Отчеты, составленные по итогам мониторинга судебных процессов, могут быть взяты за основу при реформировании судов, что, в свою очередь, может укрепить справедливость и прозрачность судебной системы. Мониторинг судебных процессов особенно важен в ситуациях, когда судебные органы по разным причинам работают с повышенной нагрузкой, в том числе во время чрезвычайной ситуации в области общественного здравоохранения. БДИПЧ (и миссии ОБСЕ на местах) неоднократно проводили мониторинг судебных процессов⁵⁶⁰ и разработали важные инструменты, позволяющие наблюдателям от гражданского общества осуществлять эффективный мониторинг соблюдения судами права на справедливое судебное разбирательство⁵⁶¹.

На пике пандемии в БДИПЧ поступали сообщения о существенных ограничениях права на публичное слушание дела, что отразилось на прозрачности, а также на возможности наблюдателей и СМИ следить за судебным процессом. Даже когда суды проводили очные слушания с физическим присутствием сторон, наблюдатели и публика очень часто на такие слушания не допускались⁵⁶². Другие суды проводили дис-

танционные слушания с использованием ИКТ, но и они не смогли обеспечить эффективный доступ общественности и наблюдателей на эти слушания. Помимо этого, прозрачности процесса не способствовало отсутствие расписания дистанционных слушаний или информации о том, как подключиться к нужной платформе; отмечались также проблемы с соединением с Интернетом и случаи отключения связи с участниками процесса во время слушаний⁵⁶³. Некоторые суды старались частично компенсировать отсутствие доступа для публики, проводя трансляцию заседаний, однако это не могло полностью устранить указанные недостатки. Затем, когда суды приступили к рассмотрению дел по обвинениям в нарушении карантина, в интересах общества было обеспечить прозрачность судебных процессов по таким делам⁵⁶⁴.

Пандемия привела к существенным ограничениям права на публичное рассмотрение дела, которые отразились на прозрачности, а также на возможности наблюдателей и СМИ следить за судебным процессом.

Государства-участники ОБСЕ признают, что право на справедливое разбирательство относится к числу тех элементов справедливости, которые

559 В Копенгагенском документе 1990 г., п. 12, государства-участники обязались допускать наблюдателей на судебные процессы в качестве меры по укреплению доверия общества к судебным органам.

560 Информацию о предыдущих проектах БДИПЧ ОБСЕ по мониторингу судебных процессов можно найти в отчетах по мониторингу процессов в отдельных странах: **Грузия**, 2014; **Беларусь**, 2011; **Армения**, 2010.

561 См.: БДИПЧ ОБСЕ, **Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков**; БДИПЧ ОБСЕ, **Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник** (2012).

562 Например, в **Грузии** наблюдатели за судебными процессами испытывали трудности с доступом к дистанционным слушаниям, которые позднее были устранены благодаря усилиям некоторых судов. Помимо этого, во время очередного **Совещания по мониторингу судебных процессов в мае 2020 г.** одна из организаций гражданского общества проинформировала БДИПЧ о том, что в **Армении** публика не допускалась на дистанционные судебные слушания, вследствие чего

деятельность по мониторингу пришлось временно приостановить.

563 Например, сообщалось, что во время дистанционного судебного заседания в **Казахстане** секретарь суда по распоряжению судьи на некоторое время отключила одного из адвокатов защиты от доступа к слушанию. По сообщениям, это произошло после того, как адвокат обвинил судью в предвзятом отношении.

564 В **Сербии** нарушитель обязательного карантина после возвращения из-за рубежа был приговорен к тюремному заключению на срок 3 года. Судебный процесс проводился в дистанционном режиме через Skype. Подробную информацию о ситуации в Сербии можно найти в отчете **“Human Rights and Covid-19 - Analysis of the changes in legal framework during a state of emergency and impact on enjoying human rights”** [Права человека и COVID-19 – анализ изменений в нормативно-правовых актах во время чрезвычайного положения и их последствий для осуществления прав человека], опубликованном 7 мая 2020 г. сербской НПО «Комитет юристов за права человека» (YUCOM).

необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей⁵⁶⁵. Помимо этого, принцип равноправия сторон означает, что процессуальные условия в ходе судебного разбирательства и на стадии вынесения приговора должны быть одинаковыми для сторон. Этот принцип требует обеспечения «справедливого баланса» между сторонами и предоставления каждой стороне разумной возможности представить свои аргументы в таких условиях, которые не ставят ее в невыгодное положение по сравнению со стороной-оппонентом⁵⁶⁶.

В число минимальных гарантий справедливого судебного разбирательства входят следующие:

- право каждого быть безотлагательно и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему уголовного обвинения;
- право каждого иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и в конфиденциальном порядке общаться со своим защитником;
- право каждого иметь защитника по своему выбору, а при отсутствии достаточных средств для оплаты услуг защитника – право на бесплатную юридическую помощь;
- право присутствовать в ходе судебного разбирательства;
- право на вызов и допрос свидетелей защиты⁵⁶⁷.

Дистанционный формат заседаний может серьезно ограничить возможности государств обеспечивать данные минимальные гарантии, и поэтому во многих государствах-участниках процессуальное законодательство допускает использование информационных технологий

лишь в порядке исключения, в определенных ситуациях, когда участники процесса не могут присутствовать на некоторых заседаниях, или в интересах безопасности тех или иных участников процесса⁵⁶⁸. Тем не менее, проведение дистанционных слушаний во время пандемии не должно автоматически приравниваться к нарушению права на справедливое судебное разбирательство, если суд предпринял все возможные усилия для предотвращения такого нарушения (то есть был соблюден принцип соразмерности и необходимости ограничений)⁵⁶⁹.

В период действия строгого карантина особые сложности у государств вызывало обеспечение права на достаточное время и возможности для подготовки защиты и права на конфиденциальное общение с адвокатом. В некоторых государствах-участниках адвокаты защиты не могли получить специальное разрешение на поездки

568 Например, Уголовно-процессуальный кодекс Республики **Молдова** (закон № 122 от 12 июня 2003 г.) предписывает проведение всех заседаний при условии физического присутствия участников перед судьей. Тем не менее, в порядке исключения те или иные части процесса могут проводиться в дистанционном режиме. Например, статьей 110 предусмотрено, что в случаях, когда есть веские основания полагать, что жизнь и физическая неприкосновенность свидетеля или его родственников находятся в опасности, судебная инстанция может допустить, чтобы этот свидетель допрашивался с использованием технических средств. Законодательством установлен перечень гарантий для недопущения злоупотреблений. В частности, судья должен вынести отдельное мотивированное определение с разъяснением причин проведения допроса свидетелей в дистанционном режиме. Помимо этого, обвиняемым и их адвокатам обеспечивается возможность задавать вопросы свидетелю. Хотя свидетели, допрашиваемые в дистанционном режиме, могут физически находиться за пределами зала судебного заседания, они должны давать показания только в присутствии судьи, рассматривающего дело. **Показания** свидетеля, допрашиваемого в таком порядке, могут служить доказательством только в той мере, в какой они подтверждаются другими доказательствами.

569 См. **рекомендации** Международной комиссии юристов, указ. соч., с. 6: «[...] Если они (используемые ИКТ) основываются на законе, являются ограниченными по времени, наглядно необходимыми и соразмерными с учетом конкретных обстоятельств вспышки заболевания на местах и не препятствуют, к примеру, конфиденциальному общению лица со своим защитником, их можно считать соразмерной реакцией на кризис, по меньшей мере – в рамках гражданского процесса и апелляций по уголовным делам [...]».

565 Копенгагенский документ 1990 г., п. 5.

566 Статья 14 МПГПП гласит: «Все лица равны перед судами и трибуналами... Каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения как минимум на следующие гарантии на основе полного равенства...». См. также: БДИПЧ ОБСЕ, **Справедливое судебное разбирательство в международном праве: юридический сборник**, ссылки на постановления ЕСПЧ по делам «Вернер против Австрии» [1997] ECHR 92, п. 63; «Козм и другие против Бельгии» [2000] ECHR 250, п. 102; «Г.Б. против Франции» [2001] ECHR 564, п. 58.

567 См., например, Копенгагенский документ 1990 г., пп. 5.12 и 5.17, ЕКПЧ, ст. 6(3с) и МПГПП, ст. 14(3d).

или посещение мест содержания под стражей и общение с подзащитными⁵⁷⁰. Помимо этого, когда общение между обвиняемым и его адвокатом происходит по видеосвязи, оно должно оставаться конфиденциальным⁵⁷¹. При использовании ИКТ трудно обеспечить конфиденциальность, особенно когда обвиняемое лицо содержится под стражей.

Признавая эти затруднения, некоторые суды советовались с адвокатами по вопросу о том, следует ли проводить слушания или необходимо перенести их на более поздний срок. При этом судам следует учитывать, с одной стороны, необходимость проведения слушания, а с другой – необходимость обеспечения прав обвиняемого (в том числе права на допрос свидетелей и изучение доказательств, что, по мнению некоторых судей, не всегда возможно сделать с использованием ИКТ)⁵⁷². Помимо этого, расширение использования информационных технологий, когда речь идет о передаче электронных файлов и переписке по электронной почте, может повышать эффективность судопроизводства, однако оно одновременно вызывает вопросы относительно обеспечения конфиденциальности такой коммуникации.

Последствия ограничений для других прав, касающихся справедливого судебного разбирательства, также необходимо соотносить с реализацией права быть судимым без неоправданной задержки⁵⁷³. Государства столкнулись с трудно-

стями не только при обеспечении права каждого, кто лишен свободы, на рассмотрение его дела судом для решения вопроса о законности задержания⁵⁷⁴, но и при обеспечении права быть судимым без неоправданной задержки⁵⁷⁵. В ряде государств суды были вынуждены переносить слушания из-за невозможности обеспечить присутствие сторон⁵⁷⁶.

Когда слушания проводились в дистанционном режиме, их участники зависели от таких факторов, как собственные навыки использования ИКТ, качество коммуникационных платформ и качество соединения с Интернетом. Не все участники судебных процессов обладают необходимыми знаниями, навыками и материальными возможностями для доступа к слушаниям при помощи ИКТ, и, таким образом, проведение судебных заседаний в дистанционном режиме может ограничивать их права на эффективное участие в слушаниях и защиту своих законных интересов. Помимо этого, необходимо уделять внимание особым потребностям лиц с инвалидностью и обеспечению для них равного доступа к полноценному участию в слушаниях.

570 Например, в **Кыргызстане** и **Узбекистане** для передвижения во время карантина требовалось получить специальное разрешение от властей, однако частным адвокатам и адвокатам защиты такие разрешения не выдавались. Вследствие этого возможности некоторых адвокатов вести деятельность во время чрезвычайного положения были существенно ограничены, и это отразилось на реализации права подсудимых на эффективный выбор адвоката.

571 См., например, постановление ЕСПЧ 2016 г. по делу «Горбунов и Горбачев против России», жалобы №№ 43183/06 и 27412/07.

572 В ходе вебинара БДИПЧ о функционировании судов в период пандемии COVID-19, состоявшегося 4 июня 2020 г., некоторые из участвовавших в нем судей отметили, что дела, в которых оспариваются основные факты и необходимо изучение доказательств в очном режиме, являются неподходящими для рассмотрения в дистанционном режиме.

573 Законный интерес всех, кто вовлечен в судопроизводство, состоит в том, чтобы разбирательство состоялось в *разумные сроки*. Затягивание следствия

и судебного процесса может являться нарушением права на справедливое судебное разбирательство; см., например, постановление ЕСПЧ 1993 г. по делу «Доббертен против Франции», жалоба № 13089/87. Вместе с тем, реализация этого права не может нанести ущерб праву на эффективную защиту.

574 См.: Рабочая группа по произвольным задержаниям, **Обсуждение № 11 вопроса о предотвращении произвольного лишения свободы в контексте чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения** (8 мая 2020 г.), п. 5; **Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям Совету по правам человека ООН**, А/НRC/22/44, 24 декабря 2012 г., пп. 42-51; **Замечание общего порядка № 35** – статья 9 МПГПП (Свобода и личная неприкосновенность), п. 67.

575 Ст. 14(3с) МПГПП.

576 Например, в **Европейском союзе** возникали трудности с осуществлением передачи лиц в рамках европейского ордера на арест: **EUJUST Report the impact of COVID-19 on judicial cooperation in criminal matters** [Отчет о воздействии COVID-19 на правовое сотрудничество по уголовным делам], р. 3. В **Нидерландах** из-за недостатка технических средств для видеосвязи в местах содержания под стражей каждому обвиняемому выделялось только 45-60 минут времени на участие в слушании по видеосвязи; см. <https://www.fairtrials.org/news/short-update-challenges-right-fair-trial-netherlands>.

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Хорошей практикой следует признать принятие некоторыми государствами нормативных правил или рекомендаций, призванных создать четкие рамки для расширенного использования судами дистанционных слушаний и информационно-коммуникационных технологий во время чрезвычайного положения⁵⁷⁷, а также разъясняющих вопрос о свободе усмотрения судей при принятии ими решений о том, проводить дистанционные слушания или нет⁵⁷⁸. Некоторые суды разрешали наблюдателям подключаться к дистанционным слушаниям и таким образом осуществлять мониторинг судебных процессов⁵⁷⁹. Еще один пример хорошей практики – заблаговременное проведение судами необходимой подготовки, благодаря которой дистанционные слушания с технической

стороны проходили без серьезных накладок⁵⁸⁰, и поддержание некоторыми судами определенной официальности заседаний, несмотря на то, что они проходили онлайн⁵⁸¹. При том, что не было существует никакой единой практики в отношении того, какую платформу использовать для проведения слушаний в онлайн-формате, и при том, что по-прежнему необходимо уделять большое внимание обеспечению конфиденциального общения между адвокатами и их подзащитными, в большинстве своем задействованные платформы все-таки обеспечивали определенный уровень конфиденциальности при общении адвокатов с подзащитными либо при помощи функции чата, либо через использование отдельной «комнаты для обсуждений»⁵⁸². Наконец, некоторые суды в целях обеспечения прозрачности организовали прямые трансляции заседаний⁵⁸³.

577 Например, во **Франции** приказом № 2020-303 были изменены правила судопроизводства по уголовным делам и судьям было позволено использовать информационные технологии (электронные технологии и аудиосвязь) даже без согласия обвиняемого; см. MEDEL Institute E-Book, Justice and Challenges in Times of Pandemic in Europe, 1 June 2020, p. 18.

578 Например, в **Грузии** и **Хорватии** были предоставлены рекомендации общего характера, однако в каждом конкретном случае решение о том, насколько срочным и подходящим для слушания в онлайн-режиме является то или иное дело, оставлено на усмотрение судьи; см. обсуждение в ходе вебинара БДИПЧ, посвященного работе судов в период пандемии COVID-19, 9 июня 2020 г.

579 Например, в **Грузии** Высший совет юстиции, ссылаясь на технические сложности, отказался в общем случае предоставлять наблюдателям доступ на судебные заседания по уголовным судам, однако наблюдателям от гражданского общества такой доступ на некоторые заседания все же был предоставлен Тбилисским городским судом.

580 Например, в **Северной Македонии** суд заранее подготовил и распространил подробные инструкции о том, как подключаться к заседаниям по видеосвязи и как вести себя во время таких заседаний (например, наблюдателям было рекомендовано держать микрофон выключенным и подключаться к заседаниям заблаговременно). На заседании присутствовал технический специалист, готовый оказать помощь в случае возникновения технических трудностей.

581 Например, в **Северной Македонии** судьи были одеты в мантии, а присутствующие вставали в момент оглашения приговора.

582 В **Северной Македонии** онлайн-слушания проводились в Microsoft Teams, а в **Казахстане** для этого использовалась платформа Zoom. Хотя эти платформы предусматривают возможность общения, высказывалась обеспокоенность относительно безопасности коммуникации в этом режиме.

583 Например, в **Соединенных Штатах Верховный суд разрешил транслировать слушания в прямом эфире**. Судебные заседания транслировались в прямом эфире на YouTube и верховными судами **Болгарии** и **Соединенного Королевства**.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Необходимо, с использованием сотрудничества и консультаций с гражданским обществом и работниками системы правосудия, разработать прочную нормативно-правовую базу для проведения судебных процессов в дистанционном режиме и использования ИКТ во время чрезвычайного положения. Эти правовые акты должны полностью соответствовать стандартам справедливого судебного разбирательства и предусматривать соответствующие гарантии.
- Следует обеспечить проведение всех слушаний в очном режиме в тех случаях, когда право на справедливое судебное разбирательство не может быть гарантировано иным способом. Физическое присутствие сторон на судебных заседаниях должно оставаться основным правилом, а проведение слушаний в дистанционном режиме должно допускаться только в порядке исключения.
- Необходимо разработать стандарты или процедуры, которым должны следовать суды при проведении слушаний в дистанционном режиме, с учетом требований в отношении неприкосновенности частной жизни и защиты данных. Такие стандарты или процедуры должны охватывать следующие аспекты: установление личности сторон, подтверждение сторонами своих заявлений; используемые ИКТ; сотрудники, ответственные за ИКТ, и требования к их профессиональной квалификации и т. д.
- Следует предоставлять судам необходимые финансовые ресурсы для проведения судебных процессов в дистанционном режиме, достаточные для покрытия затрат на необходимые технические средства, подключение к Интернету, обучение сотрудников, отвечающих за использование этих технических средств, и т. д.
- Следует разработать правовую базу и выделить достаточные финансовые ресурсы на обеспечение доступа к дистанционным заседаниям, организованным при помощи ИКТ, для обвиняемых, потерпевших и свидетелей, принадлежащих к уязвимым группам населения. Эти ресурсы должны покрывать затраты на приобретение необходимых технических средств, доступ к Интернету, обучение использованию ИКТ и т. д. Следует предусмотреть необходимые решения, обеспечивающие доступ к дистанционным заседаниям участникам судебного процесса, принадлежащим к уязвимым группам, в том числе лицам с инвалидностью.
- Судьи во время пандемии должны уважать право обвиняемых на публичное рассмотрение дела в суде и право на справедливое слушание по делу. Любые ограничения этих прав должны быть необходимыми, соразмерными и основанными на законе.
- Судьи должны выносить мотивированные определения о проведении слушаний в дистанционном режиме; такие слушания должны быть доступны участникам судебного процесса, а также общественности. В этих определениях должно разъясняться, какие ограничения права на справедливое судебное разбирательство вводятся из-за чрезвычайного положения/для защиты здоровья людей и какие возможные компенсационные меры будут приняты судами, чтобы уравновесить эти ограничения.
- Судьям следует принимать меры для того, чтобы компенсировать и уравновесить последствия ограничения права на справедливое судебное разбирательство, вызванные проведением слушаний в дистанционном режиме.
- В целях обеспечения права на справедливое судебное разбирательство в будущем судьи совместно с правительством, гражданским обществом и профессиональными участниками судебных процессов должны провести оценку новой практики, существующих процедур, руководящих принципов и законодательных положений, касающихся рассмотрения дел в условиях чрезвычайной ситуации, с тем чтобы выявить пробелы в законодательстве и использовать и развивать возникшую хорошую практику.

II.3 НЕРАВЕНСТВО, ДИСКРИМИНАЦИЯ И МАРГИНАЛИЗАЦИЯ

Правами, о которых говорилось выше, на равной основе обладают все лица, находящиеся на территории конкретного государства. При этом важно подчеркнуть, что пандемия и связанные с ней чрезвычайные меры по-разному отразились на различных группах населения и лицах в зависимости от их гендера, статуса, возраста или принадлежности к той или иной общине. Хотя все люди более или менее одинаково восприимчивы к инфекции, вероятность заболеть или умереть от COVID-19 различается в разных сегментах общества. Неодинаков и уровень доступа к здравоохранению, как и его качество. Чрезвычайные ограничительные меры (например, карантин или запрет на выход из дома) по-разному сказываются на разных людях, а социально-экономические последствия этих мер еще больше усугубляют существующее неравенство.

Пандемия усугубила и такие проблемы общества, как преступления на почве ненависти, домашнее насилие и дискриминационные меры в отношении определенных общин. Люди, которые и ранее находились в трудной ситуации (например, рома, проживающие в неформальных поселениях, мигранты и жертвы торговли людьми), в результате пандемии оказались в крайне тяжелом положении. Государства часто не только не справлялись с выполнением своих правовых и политических обязательств по обеспечению недискриминации, но и своими действиями усиливали существующее неравенство.

Представленный далее анализ не является исчерпывающим и направлен прежде всего на то, чтобы привлечь внимание к особым последствиям пандемии для уязвимых и маргинализованных групп; для этого в качестве иллюстрации использованы примеры из отдельных государств-участников. Эти примеры не означают и их не следует трактовать таким образом, будто подобные инциденты не происходили в других государствах. Помимо этого, сам факт неоднократного упоминания той или иной страны необязательно говорит о наличии проблемы, но может быть следствием того, что в этой стране

лучше организована регистрация инцидентов, имеется доступ к независимым средствам массовой информации, более сильное гражданское общество и/или присутствует одна из миссий ОБСЕ на местах.

II.3.A ПРЕСТУПЛЕНИЯ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ И ДИСКРИМИНАЦИЯ

Борьба со всеми формами дискриминации и нетерпимости, включая преступления на почве ненависти, является обязательным компонентом принятой ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности и очень важна для человеческого измерения безопасности. Государства-участники ОБСЕ в своих обязательствах четко и безоговорочно осудили расовую и этническую ненависть, ксенофобию, дискриминацию, антисемитизм и нетерпимость в отношении мусульман, христиан и других религий и заявили о своем твердом намерении активизировать усилия по борьбе с этими явлениями во всех их формах⁵⁸⁴. Государства-участники также приняли обязательство охранять равенство всех людей перед законом и запрещать дискриминацию, назвав эти меры в числе существенно необходимых элементов справедливости⁵⁸⁵.

В декларациях и решениях Совета министров ОБСЕ неоднократно признавалась необходимость бороться с проявлениями нетерпимости, в том числе с преступлениями на почве ненависти, особенно когда они могут перерасти в конфликты и насилие более широких масштабов⁵⁸⁶. Речь идет о всеобъемлющем комплексе обязательств по предотвращению и пресечению преступлений на почве ненависти при помощи укрепления законодательства, сбора достоверных

584 Копенгагенский документ 1990 г.

585 Копенгагенский документ 1990 г.

586 Начиная с 2003 года, государства-участники приняли целый ряд нормативных положений (в виде решений Совета министров), в которых закреплены их обязательства по противодействию этим явлениям (Решение СМ 4/03, впоследствии подтвержденное решениями СМ 12/04, 10/05, 13/06, 10/07 и 9/09).

данных, развития потенциала прокуроров в системах уголовного правосудия и использования ресурсов, разработанных БДИПЧ в соответствующих областях⁵⁸⁷. Помимо самих государств-участников, незаменимую роль в противодействии нетерпимости и дискриминации играет гражданское общество⁵⁸⁸.

Наконец, в ряде обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения признается важность реализации государствами-участниками своих обязательств по международным конвенциям о правах человека⁵⁸⁹ для обеспечения длительного мира и безопасности в регионе ОБСЕ⁵⁹⁰. В отношении чрезвычайного положения Международный пакт о гражданских и политических правах предусматривает, что чрезвычайные меры, принимаемые государствами, помимо прочего, не могут влечь за собой дискриминацию на основе расы, цвета кожи, пола, языка, религии или социального происхождения⁵⁹¹. Помимо этого, государства должны гарантировать отсутствие дискриминации при осуществлении экономических, социальных и культурных

прав, закрепленных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)⁵⁹².

Государства-участники ОБСЕ обязались бороться с дискриминацией и преступлениями на почве ненависти, однако пандемия добавила к этой и без того непростой задаче новые уровни сложности, обусловленные усилением риторики нетерпимости и расистскими обвинениями меньшинств во всех грехах. Следует добавить, что жертвы преступлений на почве ненависти, как правило, принадлежат к тем группам, которые на ежедневной основе сталкиваются с дискриминацией и маргинализацией. Во времена кризисов, подобных нынешней пандемии, опасность преступлений на почве ненависти только растет, усиливая чувство страха и незащищенности. Многочисленные сообщения из разных государств региона свидетельствуют о нападениях на почве ненависти – особенно в отношении лиц, воспринимаемых как лица азиатского происхождения, а также других меньшинств. Пандемия и связанные с ней требования в отношении физического дистанцирования также способствовали распространению в Интернете различных форм нетерпимости и дискриминации, которые могут приводить к актам насилия и преступлениям на почве ненависти⁵⁹³. Помимо этого, жертвами инцидентов становились еврейские и мусульманские общины, а также общины христианских меньшинств. Отмечались и случаи насилия и проявления ненависти в отношении беженцев и мигрантов. При этом следует отметить, что дискриминация и преступления на почве ненависти в контексте пандемии по-разному

587 Решение СМ № 9/09.

588 Государства-участники в нескольких решениях Совета министров приняли обязательства установить и активизировать сотрудничество с гражданским обществом в целях поощрения толерантности и недискриминации, в том числе в Маастрихте (2003), Любляне (2005), Брюсселе (2006) и Афинах (2009). В ходе брюссельской встречи Совета министров в 2006 г. было указано на необходимость «развития эффективного партнерства и укрепления диалога и сотрудничества между гражданским обществом и государственными властями в области содействия взаимному уважению и пониманию, равенству возможностей и активизации всего общества и борьбы с нетерпимостью». Помимо этого, организации гражданского общества обладают большим потенциалом и могут сыграть очень важную роль в борьбе с нетерпимостью и дискриминацией и в содействии взаимному уважению и пониманию, в том числе при помощи сбора данных о преступлениях на почве ненависти и оказания поддержки жертвам таких преступлений (Брюссель 13/06; Маастрихт 4/03).

589 При ратификации международных договоров по правам человека государства обязуются привести свою политику и законодательство в соответствие с их обязательствами и обязанностями, предусмотренными этими договорами. Таким образом, права человека, гарантированные международным правом, защищаются и национальными правовыми системами.

590 Декларация Будапештской встречи на высшем уровне 1994 г., п. 14; Мадридский документ 1983 г.

591 МПГПП, ст. 4(1).

592 КЭСКОП, **Замечание общего порядка № 20 – Недискриминация экономических, социальных и культурных прав** (пункт 2 статьи 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах), 2009; Замечание общего порядка № 16.

593 Государства-участники уже давно признают серьезные вызовы и угрозы, связанные с языком ненависти, который проявляется в виде ненависти в Интернете (Решение СМ 9/09). Вместе с тем, государствам необходимо одновременно защищать свободу выражения мнения и выполнять свое обязательство безоговорочно осуждать риторику ненависти (посредством соответствующих выступлений государственных должностных лиц) и надлежащим образом реагировать на случаи, когда высказывания в Интернете представляют угрозу для тех лиц и общин, против которых они направлены.

воздействуют на мужчин и женщин. Некоторые политические лидеры осудили преступления на почве ненависти во время пандемии, однако высказывания других политиков только подогревали нетерпимость.

Во времена кризисов, подобных нынешней пандемии, опасность преступлений на почве ненависти только растет, усиливая чувство страха и незащищенности.

Пандемия усугубила существующее неравенство и выявила факторы уязвимости во всех общественных сферах, и эта ситуация в результате усилила негативное воздействие пандемии на женщин, обусловленное лишь тем, что они женщины⁵⁹⁴. Особую обеспокоенность вызывает положение женщин-мигрантов и женщин, принадлежащих к меньшинствам, поскольку они сталкиваются с множественной дискриминацией и проявлениями ненависти, включая интерсекциональную дискриминацию по признаку гендера и одновременно расы/этнической принадлежности и религии⁵⁹⁵.

Учитывая соответствующие обязательства ОБСЕ, руководство Организации в самом начале пандемии обратилось к государствам-участникам с призывом обеспечить, чтобы «национальные меньшинства и уязвимые группы были надлежащим образом защищены, и четко дать понять, что дискриминация и ненависть недопустимы»⁵⁹⁶.

594 См., например: Titan Alon, Matthias Doepke, Jane Olmstead-Rumsey, Michèle Tertilt, **The impact of COVID-19 on gender equality** [Влияние COVID-19 на гендерное равенство], 19 April 2020.

595 Например, в **Соединенных Штатах** женщины азиатского происхождения сообщают об инцидентах, связанных с притеснениями, в 2,4 раза чаще, чем мужчины; в **Канаде** сообщалось о нескольких случаях словесных оскорблений и физических нападений на женщин азиатского происхождения в Торонто и Ванкувере. О физических нападениях на женщин азиатского происхождения сообщалось и в **Германии**. В **Греции** в одной из ежедневных газет была опубликована **карикатура**, на которой мусульманские женщины изображались переносчиками вируса.

596 См.: **A message to the OSCE Community: We need solidarity and co-operation, OSCE core values, to work together to stop the pandemic** [Председательство ОБСЕ, Верховный комиссар

БДИПЧ выпустило напоминание о том, что в текущей ситуации нетерпимость и дискриминация особенно опасны⁵⁹⁷, и публично осудило расистские лозунги и нападения⁵⁹⁸. С осуждением различных проявлений нетерпимости и дискриминации во время пандемии выступили и другие межправительственные организации и их эксперты, в том числе ООН и Совет Европы. Говоря о правах человека во время пандемии, эксперты ООН по правам человека подчеркнули важность недопущения дискриминации при принятии любых политических мер, касающихся пандемии⁵⁹⁹. Они также призвали государства оказать поддержку отдельным группам, в том числе, среди прочих, меньшинствам, мигрантам и женщинам.

Во многих государствах-участниках зафиксировано множество инцидентов на почве ненависти, связанных с пандемией.

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

Пандемия затронула многих людей по всему миру, но важно помнить, что некоторые группы и до начала пандемии уже находились в уязвимом положении. Данные, полученные БДИПЧ в ходе обработки ежегодной статистики по преступлениям на почве ненависти, свидетельствуют о том, что акты насилия в отношении определенных групп и общин по-прежнему остаются проблемой во

ОБСЕ по делам национальных меньшинств, БДИПЧ ОБСЕ, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Секретариат ОБСЕ, Обращение к сообществу ОБСЕ: нам нужны солидарность и сотрудничество, главные ценности ОБСЕ, чтобы вместе побороть пандемию], OSCE Chairmanship, OSCE HCNM, OSCE ODIHR, OSCE RFoM, OSCE Secretariat, 26 March 2020.

597 См.: **Societies that stand together are more resilient in times of crisis** [Сплоченные общества проявляют большую выносливость во время кризиса], ODIHR, 20 March 2020.

598 См.: **Inclusion and not hatred needed to overcome the common crisis we face** [Для преодоления нашего общего кризиса нужно единение, а не ненависть], ODIHR, 17 April 2020.

599 **Никаких исключений в условиях COVID-19: «Каждый имеет право на помощь, необходимую для спасения жизни», – отметили эксперты ООН**, УВКПЧ ООН, 2020.

многих государствах региона ОБСЕ⁶⁰⁰. Помимо этого, уже существующие формы расизма, ксенофобии и других проявлений нетерпимости теперь перерастают в акты нетерпимости и дискриминации, связанные с пандемией. В общественном пространстве некоторые общины меньшинств изображаются в негативном свете – не только обычными гражданами, но и высокопоставленными политиками, руководителями и средствами массовой информации. Во многих государствах-участниках с начала пандемии было зафиксировано множество инцидентов на почве ненависти⁶⁰¹.

Согласно широко принятой гипотезе, коронавирус распространился на другие страны из Китая,

600 Преступления на почве ненависти – это уголовно наказуемые деяния, совершаемые на основе предубеждений или предрассудков в отношении конкретной группы лиц. Для того чтобы преступление считалось преступлением на почве ненависти, правонарушение должно соответствовать двум критериям: во-первых, оно должно представлять собой преступление в соответствии с положениями уголовного права; во-вторых, это деяние должно быть вызвано предубеждением. На специальном **веб-сайте** БДИПЧ, посвященном проблеме преступлений на почве ненависти, размещается информация о таких преступлениях, полученная от государств-участников, организаций гражданского общества и межправительственных организаций. Эти данные группируются по мотивам предубеждения, информацию о которых БДИПЧ поручено сообщать государствам-участникам.

601 Сообщения о таких случаях поступали из **Австрии, Бельгии, Германии, Испании, Италии, Канады, Нидерландов, Российской Федерации, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Франции, Хорватии и Швеции**. В отношении упоминания конкретных государств-участников в этом разделе важно подчеркнуть, что эти упоминания призваны проиллюстрировать описываемые явления, и приведенные списки государств ни в коей мере нельзя считать исчерпывающими. Это всего лишь примеры, а не окончательные выводы о том, где наблюдались те или иные явления. Помимо этого, если об определенном государстве доступно больше информации, это может быть следствием того, что в нем лучше организована регистрация инцидентов, имеется сильное гражданское общество и/или присутствует одна из миссий ОБСЕ на местах. Всегда сохраняется возможность того, что некоторые из описываемых явлений имели место и в других странах, которые здесь не упомянуты. В условиях пандемии возможности БДИПЧ и применяемая им методика сбора информации о преступлениях на почве ненависти и дискриминации не позволили осуществить комплексный и единообразный сбор данных по всем государствам-участникам.

и в связи с этим на раннем этапе пандемии неоднократно отмечались проявления нетерпимости и дискриминации в отношении лиц, воспринимаемых как лица азиатского происхождения⁶⁰². Эти люди также в непропорционально высокой степени становились жертвами инцидентов на почве ненависти⁶⁰³. В отдельных государствах масштабы подобных инцидентов, по сообщениям, были намного больше по сравнению с другими странами⁶⁰⁴. Это может быть связано с бо-

602 Например, в **Австрии, Германии, Дании, Ирландии, Италии, Канаде, Латвии, Нидерландах, Польше, Российской Федерации, Сербии, Соединенных Штатах, Финляндии, Франции, Хорватии, Чешской Республике и Эстонии**.

603 Сообщения о таких инцидентах поступали из **Австрии, Бельгии, Германии, Испании, Италии, Канады, Нидерландов, Польши, Российской Федерации, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Франции, Хорватии и Швеции**. Если говорить о конкретных видах инцидентов на почве ненависти в отношении лиц, то они включали угрозы (**Австрия, Канада, Кыргызстан, Швеция**) и физические нападения (**Бельгия, Испания, Италия, Канада, Польша, Швеция**), в том числе случаи нанесения тяжких телесных повреждений. Нападения на имущество включали поджоги (**Италия и Соединенное Королевство**), вандализм (**Нидерланды, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты и Франция**) или нанесение расистских граффити (Канада). В **Канаде и Соединенных Штатах** отмечались нападения на различные виды объектов собственности, связанных или ассоциируемых с Восточной Азией, в том числе на учреждения культуры, коммерческие предприятия и рестораны. По ассоциации жертвами физических нападений становились также члены японской, корейской, сингапурской и вьетнамской общин, а их предприятия и имущество подвергались вандализму (**Канада, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Франция**). В ряде случаев жертвами преступлений на почве ненависти к восточным азиатам из-за своих черт лица становились и индусы (**Соединенное Королевство**). Помимо этого, проживающие за рубежом граждане центральноазиатских государств иногда подвергались дискриминации, направленной против уроженцев Восточной Азии. В **Российской Федерации**, по сообщениям, ее собственных граждан с Дальнего Востока, имеющих восточноазиатские черты лица, ошибочно принимали за китайцев и подвергали травле.

604 В частности, на общем фоне выделяются **Канада, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты** – скорее всего, из-за большей доступности данных и значительной численности азиатских общин в этих странах. Серьезные нападения на азиатов происходили также в **Бельгии, Германии, Дании, Испании, Италии, Польше, Франции, Хорватии и Швеции**. При этом активисты

лее высокой численностью конкретной общины в данной стране, ее представленностью и социальным положением, политикой и практикой государства в области регистрации преступлений на почве ненависти, а также уровнем освещения таких событий средствами массовой информации и гражданским обществом⁶⁰⁵. Сообщалось также, что ношение защитных масок лицами с восточноазиатской внешностью иногда воспринималось как признак опасности и провоцировало инциденты на почве ненависти⁶⁰⁶.

Организованные «группы ненависти», деятельность которых направлена на постоянную демонстрацию враждебности к защищаемым группам населения, как представляется, использовали чрезвычайную ситуацию в государствах в своих интересах – для распространения нетерпимых высказываний и конспирологических теорий, возлагающих вину на различные меньшинства (часто на несколько меньшинств сразу)⁶⁰⁷. Например, еврейские общины стали мишенью антисемитских теорий заговора, обвинений во всех грехах в контексте пандемии COVID-19 и других проявлений антисемитизма, включая преступления на почве ненависти⁶⁰⁸. Аналогичным образом,

подчеркивают, что расизм в отношении китайцев – не новое явление, но пандемия вывела его на передний план и усилила.

- 605 Помимо широко распространенной риторики нетерпимости и дискриминации – иногда со стороны политиков и популярных средств массовой информации (**Италия, Российская Федерация, Соединенные Штаты**) – речь идет о дискриминации лиц восточноазиатского происхождения в магазинах, ресторанах, гостиницах и общественном транспорте, а также о препятствиях в доступе к здравоохранению, образованию и жилью (**Германия, Польша, Российская Федерация, Румыния, Швеция и Эстония**).
- 606 Сообщения о таких инцидентах поступали, например, из **Польши и Соединенных Штатов**. Атмосфере нетерпимости способствовали антиазиатские теории заговора на тему вируса, а также многочисленные мелкие инциденты, подогревающие враждебность (**Канада, Польша, Соединенные Штаты**).
- 607 Такие случаи отмечались, например, в **Австрии, Канаде, Нидерландах, Российской Федерации и Соединенном Королевстве**.
- 608 Соответствующие сообщения поступали из **Австрии, Канады, Польши, Российской Федерации, Соединенных Штатов и Франции**, где политики обвиняли еврейские общины в нарушении правил физического дистанцирования. В **Канаде**, когда еврейские общины после закрытия синагог стали проводить акции в память

в некоторых государствах-участниках, в которых мусульмане не составляют большинство населения, обвинения в распространении вируса звучали в адрес общин меньшинств, являющихся преимущественно мусульманскими (например, общин этнических турков в Западной Европе), а также в адрес мигрантов и иностранных студентов-мусульман⁶⁰⁹. При этом распространение ненависти в Интернете затрагивает общины в разных странах, независимо от государственных границ. В некоторых странах, где существует напряженность между различными течениями православного христианства одновременно на религиозной и на этнической почве, общины таких меньшинств сообщали о беспокоящих их проблемах – например, о более строгом надзоре за соблюдением ограничений на проведение богослужений во время пандемии, в том числе об арестах духовенства за нарушения карантина⁶¹⁰. Общины сикхов сообщали о трудностях во время карантина, обусловленных проживанием нескольких поколений в одном домохозяйстве при необходимости защитить членов семьи старшего возраста. При этом закрытие сикхских храмов (гурдвар), которые обеспечивали нуждающихся питанием, лишило уязвимых членов общины доступа к пище⁶¹¹. Общины рома часто сталкивались с обвинениями в нарушении общественного порядка и мер по борьбе с пандемией, а также в распространении COVID-19⁶¹².

о Холокосте и богослужения в Интернете либо организовали учебные занятия и другие мероприятия в онлайн-режиме, эти мероприятия агрессивно прерывались различными способами, в том числе с демонстрацией нацистской символики и антисемитских лозунгов. Начиная с первых месяцев пандемии возникло и широко распространилось такое новое явление, как «Zoom-бомбинг» – умышленное вторжение в онлайн-мероприятия с использованием агрессивных и порнографических высказываний или изображений.

- 609 Сообщения об этом поступали из **Австрии, Бельгии, Венгрии, Греции, Грузии, Польши, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов**. В **Сербии и Соединенном Королевстве** распространялись недостоверные утверждения и старые видеоролики, где говорилось, что мусульманские общины нарушают правила физического дистанцирования во время молебнов и коллективно нарушают пост во время священного месяца Рамадан.
- 610 **Черногория**.
- 611 **Соединенное Королевство**.
- 612 Сообщения о таких инцидентах поступали из самых разных стран, в том числе из **Болгарии, Испании, Румынии, Северной Македонии и Словакии**.

(Также см. раздел о рома и синти ниже). Помимо этого, во многих государствах-участниках в распространении COVID-19 обвиняли беженцев и мигрантов⁶¹³. Сообщалось также об агрессивных высказываниях местных политиков, которые могли легитимизировать и даже поощрять преступления на почве ненависти и акты дискриминации⁶¹⁴. (Также см. ниже раздел о мигрантах и беженцах).

С маргинализацией и дискриминацией во время пандемии сталкивались и люди старшего возраста, особенно женщины и лица, принадлежащие к недостаточно представленным в общественной жизни группам населения. Примером такого отношения может служить принятие решений о предоставлении медицинского обслуживания и лечения COVID-19 лишь на основании возраста и без учета различий в состоянии здоровья пожилых людей. Лиц старшего возраста также затронули ограничения на свободу передвижения,

поскольку некоторые государства-участники требовали от пожилых людей (в том числе проживающих в одиночестве или не получающих помощи) не выходить из дома в течение многих дней или даже недель⁶¹⁵. Звучали и высказывания, дискриминирующие людей по признаку возраста, согласно которым пожилые люди в меньшей степени заслуживают общественной солидарности и защиты со стороны государства⁶¹⁶.

Жертвами гендерно-обусловленных преступлений на почве ненависти в контексте пандемии становились женщины; при этом мотив предубеждения в таком преступлении мог быть единственным или множественным, когда гендерный фактор накладывается на расовую/этническую принадлежность и религию. Помимо этого, следует отметить, что преступления на почве ненависти воздействуют на женщин иначе, чем на мужчин⁶¹⁷. В ситуации особой уязвимости во время пандемии также оказались члены некоторых групп меньшинств – например, ЛГБТИ⁶¹⁸.

613 Например, в **Австрии, Германии, Дании, Ирландии, Португалии, Сербии, Словении, Франции, Хорватии** и на **Мальте**. В **Польше** это убеждение опиралось на уже существовавшие предрассудки о том, что мигранты являются «разносчиками болезней». В **Боснии и Герцеговине** местное население выступило против строительства временных лагерей для размещения транзитных мигрантов (из-за действующих всеобщих ограничений на передвижение, а также в целях пресечения распространения пандемии), а высокопоставленный политик демонизировал мигрантов в контексте пандемии и угрожал им депортацией. **Венгрия** выслала группу иностранных студентов университета после обвинений в нарушении больничного карантина, что серьезно затронуло личную и профессиональную жизнь этих лиц. В **Польше** активисты выражали обеспокоенность отсутствием в стране информации о пандемии на тех языках, которыми владеют соискатели убежища. В **Ирландии** высказывалась обеспокоенность из-за того, что соискателям убежища приходится спать в общих спальнях и пользоваться общими столовыми в субсидируемых государством центрах размещения, что подвергает их большей опасности заразиться вирусом, чем большинство населения.

614 Например, в **Боснии и Герцеговине** высокопоставленный политик демонизировал мигрантов в контексте пандемии и угрожал им **депортацией**. В **Швеции** высокопоставленный чиновник в сфере общественного здравоохранения **обвинил персонал домов престарелых** (в основном состоящий из мигрантов или их потомков) в повышенной заболеваемости COVID-19 в домах престарелых в этой стране. По его словам, сотрудники не соблюдали инструкции должным образом из-за недостаточного владения шведским языком.

615 **Босния и Герцеговина, Сербия.**

616 В **Украине** министр здравоохранения назвал людей старшей 65 лет «трупями», на которые не стоит обращать внимания в борьбе с COVID-19; в **Соединенных Штатах** высокопоставленный чиновник предложил пожилым людям принести себя в жертву для поддержания экономики страны.

617 Например, в **Соединенных Штатах** женщины восточноазиатского происхождения подвергались физическим нападениям и оскорблениям на почве расизма и сексизма. Кроме того, в **Канаде** и **Соединенных Штатах** в заметном большинстве инцидентов на почве ненависти в отношении лиц восточноазиатского происхождения жертвами были женщины. По данным Структуры «ООН-Женщины», в инцидентах на почве ненависти очень часто пострадавшими были медицинские работники женского пола. Если говорить о женщинах из мусульманских общин, в **Австрии, Канаде** и **Соединенных Штатах**, где запрещены обычно используемые мусульманками головные уборы, закрывающие лицо, из-за введения обязательного ношения масок создалась парадоксальная ситуация, когда поведение, ранее запрещенное для мусульман, стало обязательным для всего населения.

618 См. выступление Виктора Мадригал-Борлоса, независимого эксперта ООН по вопросам защиты от насилия и дискриминации на основе сексуальной ориентации и гендерной идентичности, на вебинаре **“COVID-19 and the Human Rights of LGBTI People”** [COVID-19 и права человека представителей ЛГБТИ], организованного юридическим факультетом Колумбийского университета 19 мая 2020 г. Например, в **Боснии и Герцеговине** и **Венгрии** члены общин ЛГБТИ жаловались на то, что самоизоляция и карантин подвергают их риску

Например, в условиях самоизоляции и карантина они могут сталкиваться с повышенным риском дискриминации и преступлений на почве ненависти со стороны членов их собственных семей. В некоторых государствах-участниках чрезвычайное положение было воспринято как возможность для внесения в законодательство поправок, негативно отразившихся на общинах ЛГБТИ в этих странах⁶¹⁹.

Пандемия в непропорционально высокой степени сказалась на людях с инвалидностью, которые,

дискриминации и преступлений на почве ненависти со стороны членов их собственных семей (Эмина Бошняк, исполнительный директор Открытого центра в Сараево, вебинар "**Digital Presentation of LGBTI Human Rights: Pink Report 2020**", организованный Открытым центром в Сараево 18 мая 2020 г.; Тамаш Домбош, член совета Общества Хаттера, вебинар "**Minorities and Disadvantaged Groups during the Pandemic**", организованный Венгерским Хельсинкским комитетом 12 июня 2020 г.). В ряде государств-участников (например, в **Боснии и Герцеговине** и **Германии**) сообщалось о том, что мигранты из числа ЛГБТИ, помещенные в карантин в центрах размещения, страдают от насильственных действий со стороны других мигрантов, не имея доступа ни к безопасному убежищу, ни к юридической помощи (Amnesty International, **Refugees and Migrants Forgotten in Covid-19 Crisis Response** [Беженцы и мигранты забыты при реагировании на кризис с COVID-19], 12 May 2020; Дарко Пандуревич, координатор программы Открытого центра Сараево, вебинар "**Digital presentation of LGBTI Human Rights: Pink Report 2020**", организованный Открытым центром в Сараево 18 мая 2020 г.; Mengia Tschalaer and Nina Held, **Coronavirus exacerbates LGBTQI refugees' isolation and trauma** [Коронавирус усугубляет изоляцию и травму беженцев из числа ЛГБТКИ], Al Jazeera, 22 April 2020). О **Косово** см.: Dafina Halili, **LGBTQ Life Under Quarantine** [Жизнь ЛГБТК при карантине], Kosovo 2.0, 12 May 2020. [Оговорка (ОБСЕ): Любое упоминание Косово, относящееся к его территории, институтам или населению, следует понимать в строгом соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН].

619 Например, в **Северной Македонии** было признано утратившим силу законодательство о борьбе с дискриминацией, что лишило особенно уязвимые и маргинализированные общины защиты от любых форм дискриминации; в **Венгрии** поправка, внесенная в сводный закон 18 мая 2020 г., сделала невозможной юридическую смену пола трансгендерами. Этот закон не позволяет трансгендерам и лицам с нетрадиционной гендерной идентичностью изменить свой юридический пол и/или гендер, указанный в документах, так как в соответствии с его статьей 33 все упоминания «пола» в национальном реестре и документах, удостоверяющих личность, заменены на «пол при рождении».

помимо страха заразиться, также могли испытывать тревогу по поводу того, как их будут лечить, если они заболеют. Некоторые виды инвалидности повышают вероятность тяжелого протекания болезни в случае заражения, и лиц с такой инвалидностью можно считать особенно уязвимыми. Лица с инвалидностью с давних пор сталкиваются с дискриминацией при доступе к здравоохранению, а нередко – и с социальным отчуждением (главным образом из-за устаревших представлений о ценности и качестве их жизни, которые до сих пор встречаются во многих государствах-участниках). С учетом того, что в некоторых странах реанимационные отделения работали на пределе возможностей, лица с инвалидностью могли испытывать обоснованные опасения насчет того, что их могут подвергнуть дискриминации или могут игнорировать их потребности. Помимо этого, лица с инвалидностью, нуждающиеся в помощи других людей, особенно сильно пострадали от ограничения свободы передвижения⁶²⁰. В некоторых государствах-участниках люди с инвалидностью также становились мишенью преступлений на почве ненависти в контексте пандемии⁶²¹.

Пандемия в непропорционально высокой степени сказалась на людях с инвалидностью, которые, помимо страха заразиться, также могли испытывать тревогу по поводу того, как их будут лечить, если они заболеют.

Процесс объявления лиц «чужаками» с целью их осуждения затронул уже национальную и даже региональную идентичность людей. Лица, воспринимаемые как граждане стран с высокой заболеваемостью COVID-19, сталкивались в этот

620 См.: **Защита прав людей с инвалидностью в условиях пандемии COVID-19**, Human Rights Watch, 27 марта 2020 г.

621 Например, в **Соединенном Королевстве**. В **Финляндии** высказывались нетолерантные теории о лицах с инвалидностью, к которым утверждалось, что эти лица используют ресурсы здравоохранения, которые можно было бы направить на борьбу с COVID-19. Обязательное ношение защитных масок также создало трудности для людей, читающих по губам, и для работающего с ними медицинского персонала, о чем сообщалось, например, в **Соединенных Штатах**.

период с дискриминацией⁶²². В некоторых местах такое отношение распространялось и на собственных граждан, возвращавшихся из-за рубежа во время пандемии⁶²³. Поводом для нетерпимости и дискриминации также становилось состояние здоровья или род занятий. В целом с нетерпимостью и дискриминацией в некоторых государствах-участниках могли сталкиваться все люди, зараженные вирусом или подозреваемые в этом; эти люди также становились мишенью для угроз и/или физических нападений. Это касалось, в частности, социальных работников и медиков, так как предполагалось, что они контактируют с зараженными людьми⁶²⁴. В некоторых государствах-участниках среди работников служб жизнеобеспечения очень много представителей меньшинств и мигрантов, в том числе женщин⁶²⁵. Высказывалась обеспокоенность,

622 Например, в **Болгарии**. В **Австрии** и **Франции** с нетерпимостью и дискриминацией столкнулись граждане Италии, так как COVID-19 широко распространился в Италии уже на раннем этапе пандемии. Аналогичные случаи дискриминации происходили с французскими гражданами при посещении ими граничащих с Францией районов соседних государств. В ряде стран, граничащих с Германией, появились конспирологические теории о пандемии, направленные против немцев. В **Португалии** люди, приезжающие из определенных городов с высокой заболеваемостью COVID-19 (включая столицы) в другие части страны, также сталкивались с дискриминацией и нетерпимостью.

623 Например, в **Боснии и Герцеговине**, **Румынии**, **Украине** и **Черногории**.

624 Сообщения о таких инцидентах поступали из **Боснии и Герцеговины**, **Российской Федерации**, **Соединенного Королевства**, **Украины** и **Черногории**. Особенно серьезной эта проблема оказалось для медицинских работников из числа меньшинств: в **Соединенном Королевстве** опрос среди медработников из числа меньшинств в государственных учреждениях здравоохранения показал, что с дискриминацией сталкивался каждый пятый из них. В **Испании** и **Польше** медработники получали агрессивные сообщения из-за того, что они, как считалось, часто контактируют с инфекцией. В **Канаде** и **Соединенном Королевстве**, например, отдельным лицам и меньшинствам (включая общины евреев, лиц восточноазиатского происхождения и коренных народов) угрожали умышленным заражением вирусом.

625 Например, в **Соединенном Королевстве**, по **статистике**, работники из числа темнокожих, азиатов и этнических меньшинств составляют около 20% персонала государственной системы здравоохранения; в **Соединенных Штатах** среди работников служб жизнеобеспечения очень много темнокожих и латиноамериканцев, по данным Джо Энн Ю из Азиатско-американской Федерации (вебинар "Reimagining Racial Justice" [Правосудие в свете

особенно в сфере здравоохранения, в связи с тем, что такие работники остаются «невидимыми» для общества, а предоставляемые им средства индивидуальной защиты не защищают, а подвергают их опасности, потому что не подходят им по размеру, будучи, как правило, рассчитанными на среднестатистических белых мужчин⁶²⁶. Помимо этого, дискриминация с точки зрения экономических и социальных прав, которая часто носит структурный характер, может создавать опасные санитарно-гигиенические условия в уязвимых общинах меньшинств, что значительно повышает риск распространения инфекции в таких общинах.

В некоторых общинах меньшинств (рома, лица африканского происхождения и/или мигранты и другие) дискриминация с точки зрения доступа к надлежащим жилищным условиям, которая выражается в высокой плотности объектов жилья или возможном отсутствии доступа к чистой воде во всем микрорайоне или поселении, повышала вероятность заражения вирусом и тяжелого протекания болезни у членов этих общин⁶²⁷. По сообщениям, доступ к чистой воде также является проблемой для коренных народов, проживающих в резервациях⁶²⁸. Дискриминация с точки зрения доступа к надлежащему медицинскому

расового фактора: новое представление], 9 июня 2020 г.). В **Канаде** на «первой линии» борьбы с пандемией COVID-19 работало множество мигрантов и других лиц, не имеющих статуса постоянного жителя.

626 Например, по данным **отчетов**, в **Соединенном Королевстве** из 53 медработников, умерших во время пандемии на тот момент, 68% относились к числу темнокожих, азиатов или этнических меньшинств. В **Канаде** многие медсестры-филиппинки, работающие в системе здравоохранения без средств индивидуальной защиты из-за ненадлежащего обеспечения безопасности труда, обвинялись в переносе коронавируса (Джеффри Эндрион, PhD, Университет Торонто (вебинар "Resisting Anti-Asian Racism in Canada" [Противодействие антиазиатскому расизму в Канаде], 27 мая 2020 г.). Еще в 2017 г. появился **отчет**, в котором было говорилось, что «большая часть СИЗ рассчитаны на размеры и характеристики мужского населения определенных стран Европы и Соединенных Штатов».

627 Например, в **Болгарии** и **Швеции**.

628 См. о **Соединенных Штатах: Covid-19 Disparities Reflect Structural Racism, Abuses** [Неравенство перед COVID-19 свидетельствует о структурном расизме и злоупотреблениях], выступление представителя Human Rights Watch на заседании Бюджетного комитета Палаты представителей США.

обслуживанию, особенно в сочетании с нелегальным статусом и недостаточным страхованием здоровья, подвергает риску многих трудовых мигрантов. Многие из них были вынуждены оставить работу и вернуться в свои страны из опасений, что им могут отказать в равных условиях лечения в учреждениях здравоохранения. В некоторых странах повышенная уязвимость трудовых мигрантов также была связана с их преобладанием среди рабочей силы в отдельных отраслях, представляющих высокий риск, – например, в мясной промышленности⁶²⁹.

Помимо этого, произошедшие во время пандемии убийства афроамериканцев в Соединенных Штатах⁶³⁰ спровоцировали массовые протесты против расизма, вдохновленные движением Black Lives Matter, в этой стране и некоторых других государствах-участниках ОБСЕ. После начала протестов и в непосредственной связи с ними в ряде государств-участников имели место преступления на почве ненависти в отношении лиц африканского происхождения или сторонников движения против расизма; при этом прямого отношения к пандемии данные преступления не имели⁶³¹. Вместе с тем, в ряде стран высказывалась обеспокоенность в связи с возможным распространением вируса в ходе массовых протестов⁶³².

629 Например, в **Соединенных Штатах**; в **Германии** значительное число местных вспышек COVID-19 было связано с мясоперерабатывающими заводами, среди работников которых преобладают трудовые мигранты из Восточной Европы.

630 В том числе убийства Брионны Тейлор и Джорджа Флойда, совершенные сотрудниками полиции, и расистское убийство Ахмада Арбери.

631 В том числе физические нападения, угрозы, наезды транспортных средств, повреждение знаков и транспортных средств активистов и вандализм в отношении храмов (**Соединенные Штаты**).

632 Например, в **Бельгии**, **Дании** и **Соединенных Штатах**. Опасения в связи с возможным распространением вируса возрастали по мере расширения протестов, и некоторые государства-участники (например, **Норвегия**) отговаривали своих граждан от участия в протестах. В некоторых странах (например, в **Германии**) протестующие старались по мере возможности соблюдать рекомендации о физическом дистанцировании. Некоторые ученые также предположили, что использование полицейской слезоточивого газа для подавления протестов (**Соединенные Штаты**) могло способствовать распространению заболевания.

Помимо этого, чрезвычайные меры, введенные властями государств ОБСЕ в целях противодействия распространению пандемии, как представляется, часто в непропорционально высокой степени затрагивали общины меньшинств. Говоря о надзоре и обеспечении соблюдения чрезвычайных мер, средства массовой информации и организации гражданского общества утверждали, что правоохранительные органы безосновательно уделяют повышенное внимание общинам меньшинств. По сообщениям, это проявлялось, в частности, в том, что группам меньшинств (в том числе общинам с преобладанием мигрантов или рома) угрожали введением принудительного карантина (или даже вводили такой карантин) под надзором полиции – без какого-либо медицинского или иного законного обоснования либо дискриминационным или несоразмерным образом⁶³³. По некоторым имеющимся данным, лишь немногие государства позаботились о доступности информации о пандемии на языках меньшинств⁶³⁴.

633 Например, в **Азербайджане**, **Болгарии**, **Грузии**, **Испании**, **Российской Федерации** и **Словакии**. В **Бельгии**, **Российской Федерации**, **Словакии** и **Франции** правоохранительные органы в жесткой манере проводили рейды под предлогом надзора за соблюдением ограничительных мер, связанных с пандемией, которые в непропорционально высокой степени затрагивали общины меньшинств; отмечались и случаи полицейского насилия. В **Греции**, **Испании**, **Румынии**, **Словакии** и **Турции** такие действия были в особой мере направлены против общин рома, лиц африканского происхождения и мигрантов. В **Канаде** полицией проводились «случайные проверки» на улицах для обеспечения соблюдения карантина; в ряде случаев, как сообщалось, таким проверкам в непропорционально высокой степени подвергались представители расовых меньшинств. В **Соединенных Штатах** среди оштрафованных по обвинениям в нарушении требований физического дистанцирования отмечалась очень высокая доля лиц афроамериканского и латиноамериканского происхождения, что, возможно, указывает на то, что эти группы могли подвергаться проверкам и штрафам в непропорционально высокой степени. В **Канаде** высказывалась обеспокоенность в связи с практикой «кардинга» (расовое и социальное профилирование в контексте полицейских проверок на предмет возможных нарушений карантина), в рамках которой в массовом порядке собирались данные о лицах, принадлежащих к маргинализированным группам населения.

634 См. также заявления и отчеты Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств.

Продолжается общая тенденция, состоящая в наличии пробелов в официальной статистике по преступлениям на почве ненависти, что говорит о распространенности в государствах региона случаев несообщения о преступлениях на почве ненависти и нерегистрации таких преступлений⁶³⁵. Можно предположить, что введение чрезвычайного положения в области общественного здравоохранения, в том числе с привлечением полиции и армии для обеспечения соблюдения чрезвычайных мер, еще сильнее затруднило доступ жертв преступлений на почве ненависти к правосудию и/или помешало им подать властям заявления о преступлениях на почве ненависти. Проблемы с предоставлением надлежащей поддержки жертвам таких преступлений, характерные для многих государств и до пандемии, скорее всего, усугубились в результате перенаправления ресурсов или принятия мер строгой экономии, включающих сокращение финансирования организаций гражданского общества⁶³⁶. Следует отметить, что организации гражданского общества часто принимают на себя основную нагрузку по оказанию поддержки пострадавшим от преступлений на почве ненависти; в связи с этим они часто имеют большой опыт и могут предложить эффективные методы работы с жертвами и разработанные стандарты в этой области.

Деятельность организаций гражданского общества, занимающихся борьбой с преступлениями на почве ненависти и дискриминацией, была дополнительно затруднена требованиями в отношении физического дистанцирования и другими ограничениями, введенными государствами в связи с пандемией. Высказывалась обеспокоенность по поводу того, что преступления на почве ненависти, не связанные с пандемией, продолжают происходить – например, в отношении рома и афроамериканцев⁶³⁷, однако ограниченность ресурсов гражданского общества не позволяет проводить необходимые исследования и вести работу по отстаиванию интересов. Выявление нетерпимости и дискриминации

635 Подробнее см. в **ежегодных обзорах преступлений на почве ненависти** на сайте БДИПЧ.

636 Например, в **Польше** финансирование организаций гражданского общества, занимающихся развитием, было резко остановлено из-за пандемии.

637 Сообщения о таких инцидентах поступали из **Соединенных Штатов** и **Украины**.

в ситуации продолжающегося кризиса в значительной степени зависит от силы гражданского общества и наличия у него необходимого потенциала и ресурсов, а также от того, насколько готовы средства массовой информации заниматься такими проблемами и сообщать о них; все это также подчеркивает необходимость повышенного внимания государства к этим проблемам во время кризиса. Некоторые организации, при наличии у них необходимых кадровых и технических ресурсов, перенесли свою деятельность по отстаиванию соответствующих прав и интересов в Интернет. Впрочем, следует признать, что и виртуальное пространство может быть небезопасным для правозащитников⁶³⁸.

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Несмотря на те серьезные трудности, с которыми связано противодействие дискриминационным практикам, дискриминационному отношению и структурным барьерам, и в условиях, когда наблюдается всплеск проявлений нетерпимости и даже преступлений на почве ненависти, многие государства-участники, субъекты гражданского общества и международные организации приняли решительные действия для того, чтобы остановить эти тенденции и переломить ситуацию. Долгосрочные последствия всех этих явлений для сплоченности общества в государствах региона ОБСЕ еще предстоит оценить, однако некоторые из позитивных примеров, отмеченных во многих государствах-участниках, уже могут служить источником вдохновения и быть использованы в качестве модели в других странах.

Некоторые государства-участники использовали различные методы и подходы в рамках противодействия преступлениям на почве ненависти⁶³⁹.

638 Проводимые в Интернете мероприятия на тему борьбы с нетерпимостью и дискриминацией часто прерывались «Zoom-бомбингом». В то же время, активизация деятельности в Интернете может сделать организации гражданского общества более уязвимыми к контролю со стороны государства. Кроме того, работая в таком формате, они не могут добраться до тех, кто не в состоянии позволить себе покупку необходимых технических средств и оплату подключения к Интернету.

639 Например, в порядке реагирования на преступления на почве ненависти правоохранительные органы (в том числе полиция Ванкувера в **Канаде**) и другие органы власти в **Соединенном Королевстве** и **Соединенных Штатах** публиковали статистику по

Эти усилия не только повышали осведомленность населения о проблеме преступлений на почве ненависти и привлекали внимание к тому, какую серьезную угрозу представляют подобные преступления для безопасности всего общества, но и четко давали понять, что эти инциденты регистрируются и что по ним принимаются надлежащие меры. В ряде государств-участников высокопоставленные политики национального, регионального и местного уровня, включая президентов и премьер-министров, публично осудили преступления на почве ненависти в отношении граждан азиатского происхождения⁶⁴⁰.

Если говорить о противодействии нетерпимости и дискриминации в контексте пандемии, то некоторые государства-участники признали необходимость особой поддержки меньшинств и объявили о новых мерах поддержки в области здравоохранения во время пандемии, адресованных, в том числе, общинам коренных народов⁶⁴¹, или предприняли другие шаги символического характера, с тем чтобы подчеркнуть значение инклюзивности и толерантности⁶⁴². Создавались специальные комиссии по мониторингу воздействия пандемии на уязвимые группы населения⁶⁴³. Некоторые государства предостав-

преступлениям на почве ненависти, совершенным в контексте пандемии, и указывали на резкий рост по сравнению с 2019 г. Были образованы специальные рабочие группы по проблеме преступлений на почве ненависти и выделены дополнительные средства на борьбу с этим явлением. В **Канаде** и **Соединенном Королевстве** полицейские службы выпустили видеоролики о преступлениях на почве ненависти на жестовом языке, что является позитивным примером усилий по повышению осведомленности лиц с инвалидностью об этой проблеме.

640 Например, в **Канаде, Соединенных Штатах** и **Европейском союзе**.

641 Например, в **Канаде**.

642 Например, национальные или местные власти в **Германии, Канаде, Нидерландах, Соединенных Штатах** и **Франции** в знак поддержки мусульманских общин во время пандемии временно разрешили транслировать через громкоговорители системы оповещения призывы к молитве из местных мечетей или молитвенных домов.

643 Например, в **Бельгии** и **Канаде**. Что касается непропорционально большого воздействия пандемии на общины меньшинств, некоторые государства-участники продемонстрировали хорошую практику, публикуя подробные отчеты (например, Центр по контролю и профилактике заболеваний в **Соединенных Штатах (COVID-19 in Racial and Ethnic Minority Groups)** [COVID-19 в группах расовых

и этнических меньшинств]), где некоторые законодатели **объявили расизм чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения**, а губернатор штата предоставил афроамериканскому населению бесплатную медицинскую страховку).

Были также отмечены позитивные примеры действий национальных правозащитных институтов, которые призвали правительство и местные власти защитить права меньшинств и маргинализированных групп либо вмешивались в ситуацию в интересах особенно уязвимых общин⁶⁴⁶.

Помимо этого, наблюдались многочисленные примеры быстрой адаптации организаций гражданского общества к меняющимся условиям и предоставления этими организациями необходимых материалов и психологической поддержки (по Интернету или другими способами, подходящими в конкретных обстоятельствах), а также примеры их помощи государственным органам, не справлявшимся с нагрузкой⁶⁴⁷. Иногда организации меньшинств оказывали поддержку маргинализированным общинам, однако на практике помощь часто предоставлялась всем, кто в ней нуждался, независимо от происхождения этих лиц. Таким образом, организации гражданского общества в некоторых государствах-участниках выполняли часть работы, с которой не справлялись перегруженные государственные службы⁶⁴⁸.

и этнических меньшинств]), где некоторые законодатели **объявили расизм чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения**, а губернатор штата предоставил афроамериканскому населению бесплатную медицинскую страховку).

644 Например, в **Австрии, Грузии, Чешской Республике** и **Швеции**.

645 Например, во **Франции**, где был открыт специальный **веб-сайт о COVID-19** с универсальным дизайном для лиц с инвалидностью. О подобных примерах сообщалось также в **Чешской Республике** и **Финляндии**.

646 Например, НПИ **Ирландии** призвал политические партии, участвующие в формировании правительства, защитить права человека и равноправие при разработке мер реагирования на пандемию. НПИ **Сербии** призвал власти оказать особую поддержку общинам рома, в том числе с точки зрения доступа к чистой воде.

647 Например, в **Польше, Румынии** и **Соединенном Королевстве**.

648 См., например, веб-сайт **Inclusion Europe Coronavirus (COVID-19) pandemic** [Инклюзивная Европа и пандемия коронавируса], где информация

В ряде случаев такая деятельность в интересах маргинализированных общин (часто очерняемых в публичных высказываниях) также способствовала борьбе с негативными предрассудками и стереотипами⁶⁴⁹.

В ряде государств-участников гражданского общества принимало на себя часть нагрузки государственных служб, действуя в интересах маргинализированных общин и, таким образом, способствуя борьбе с негативными предрассудками и стереотипами.

В нескольких государствах-участниках организации гражданского общества осуществляли мониторинг прямого и косвенного воздействия пандемии на общины меньшинств⁶⁵⁰. Помимо этого,

о COVID-19 предоставлена в легком для чтения формате на четырех основных языках Европы для лиц с умственной инвалидностью. В ряде государств-участников организации гражданского общества при помощи волонтеров распространяли информацию, раздавали защитные маски и гуманитарную помощь в поселениях рома. Ассоциации мигрантов в **Российской Федерации** организовали размещение в хостелах мигрантов, не имевших возможности выехать из страны.

- 649 Например, в **Польше** беженки из Чечни шили защитные маски, а в **Соединенных Штатах** общины американцев китайского и вьетнамского происхождения закупили средства индивидуальной защиты.
- 650 Например, в **Канаде, Соединенных Штатах, Соединенном Королевстве, Германии, Ирландии** и в рамках Европейской сети по борьбе

они приложили немало усилий для повышения информированности общества о проявлениях нетерпимости и дискриминации, а также о проблеме преступлений на почве ненависти (при помощи вебинаров, предоставления информации, кампаний и публичных заявлений)⁶⁵¹. Такая работа по отстаиванию прав и интересов исключительно важна в нынешней кризисной ситуации, когда власти государств в связи с пандемией уделяют основное внимание вопросам, касающимся защиты здоровья населения. Организации гражданского общества, в том числе конфессиональные, также способствовали налаживанию контактов и диалога между общинами, противодействуя широкому распространению предрассудков, стереотипов, беспочвенных обвинений и конспирологических теорий⁶⁵².

с расизмом (ENAR), членами которой является множество организаций в разных странах Европы.

- 651 Некоторые организации меньшинств (например, ENAR в Европе, а также другие организации в **Соединенных Штатах, Соединенном Королевстве, Канаде и Испании**) активно разоблачали опасные измышления, в которых их общины изображались злостными нарушителями противоэпидемических мер. В **Венгрии** они также оказывали юридическую помощь лицам, пострадавшим от дискриминационной политики государства во время пандемии.
- 652 Например, организовывали вебинары, на которых представители разных общин рассказывали о росте дискриминации и преступлений на почве ненависти во время пандемии и о том, какое значение имеет сотрудничество и инклюзивность для противодействия этим негативным явлениям. См. пример такого вебинара в **Соединенном Королевстве: Dialogue & Debate: Faith Responses to COVID-19** [Диалог и дебаты: конфессиональный ответ на COVID-19].

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Государства должны соблюдать существующие обязательства и международно-правовые нормы, касающиеся толерантности и недискриминации.
- Необходимо осуждать любые формы дискриминации и преступлений на почве ненависти и воздерживаться от каких бы то ни было заявлений или действий, усиливающих факторы уязвимости.
- Следует незамедлительно реагировать на преступления на почве ненависти, в том числе мотивированные предубеждением в отношении гендера/пола, регистрируя и расследуя такие преступления в целях привлечения виновных к ответственности и назначения им соответствующего наказания. Необходимо поощрять жертв к подаче заявлений об инцидентах и обеспечивать предоставление всех необходимых форм психологической, социальной и правовой поддержки для жертв, в том числе в сотрудничестве с гражданским обществом.

Соответствующие власти также должны публично осуждать все подобные акты и обеспечить привлечение виновных к ответственности.

- Если это еще не было сделано, государствам следует рассмотреть вопрос об обеспечении возможности сообщать о преступлениях на почве ненависти через Интернет и разрешить подачу заявлений в полицию третьими сторонами, в том числе группами гражданского общества и органами по вопросам равноправия.
- Необходимо обеспечить, чтобы любые меры и ограничения, вводимые в ответ на чрезвычайную ситуацию, разрабатывались и применялись без дискриминации, как того требуют соответствующие международные нормы. Очень большое значение имеет взаимодействие в рамках этого процесса с организациями гражданского общества и общинами меньшинств.
- Следует обеспечить содержательное участие представителей меньшинств в общественных делах, включая проведение оценки ситуации и разработку и реализацию необходимых мер и действий по исправлению сложившегося положения с учетом различающихся потребностей мужчин и женщин. В этих процессах должны на равной основе участвовать как мужчины, так и женщины.
- Следует развивать политику, направленную на обеспечение равенства возможностей; для этого необходимо сделать обязательным для всего государственного сектора во время пандемии сбор данных о ситуации в области равенства, а также проводить оценку непропорционального воздействия чрезвычайных мер на меньшинства и/или маргинализированные общины и принимать меры по смягчению последствий кризиса и недопущению создания дополнительных трудностей для таких общин. Государства-участники должны поддерживать гражданское общество и сотрудничать с ним в деле сбора и анализа данных о ситуации в области равенства.
- Необходимо обеспечить предоставление необходимой информации о мерах, принятых государством, и соответствующих указаний на языках национальных меньшинств и широкое распространение этой информации способами, социально и культурно приемлемыми для конкретных групп.
- Следует пресекать, а также предупреждать дискриминацию, проявляющуюся в чрезмерном внимании к общинам меньшинств и профилировании этих общин службами безопасности в условиях пандемии.
- Критерии очередности предоставления медицинской помощи в контексте пандемии COVID-19 должны опираться на клиническую целесообразность и соразмерность методов лечения, а не на критерии, связанные с защищаемыми признаками (такими, например, как возраст и наличие инвалидности).
- Государства должны выполнять руководящие указания ВОЗ в отношении помощи людям с инвалидностью⁶⁵³.
- Необходимо проводить оценку и совершенствовать соответствующие механизмы регистрации преступлений о почве ненависти и сбора данных о таких преступлениях, в том числе данных, сгруппированных по гендерной принадлежности, а также проводить оценку существующих систем поддержки жертв преступлений.

653 Например: «Используйте субтитры и сурдоперевод, где возможно, при передаче информации в прямом эфире или в записи, что включает в себя обращения к населению, пресс-конференции и трансляции в социальных сетях. Переработайте материалы для общественности в легко читаемый формат, чтобы они были изложены доступно для людей с умственной отсталостью или нарушениями когнитивных функций. Разрабатывайте доступные письменные информационные продукты, используя соответствующий текстовый формат (такой как Word) со структурированными заголовками, с крупным шрифтом, с печатью для слепых, а также в соответствующих форматах для слепоглых. Используйте субтитры для изображений, используемых в документах или в социальных сетях, при этом изображения должны быть инклюзивны и не вызывать стигматизацию инвалидности. В сотрудничестве с организациями, работающими с инвалидами, например, с организациями, предоставляющими услуги инвалидам или защищающими их права, распространяйте соответствующую информацию по вопросам здоровья» (Всемирная организация здравоохранения, **Оказание помощи людям с инвалидностью при вспышке COVID-19**).

- Последствия текущей пандемии, в том числе вызванный ею экономический кризис, не должны повлиять на способность государств оказывать помощь жертвам преступлений на почве ненависти, в том числе посредством выделения надлежащего финансирования негосударственным субъектам и организациям гражданского общества.
- Следует укреплять потенциал правоохранительных органов и системы правосудия в области распознавания и эффективного расследования преступлений на почве ненависти и обеспечивать специальное обучение сотрудников государственных органов и организаций гражданского общества, оказывающих помощь жертвам, по вопросам, касающимся жертв преступлений на почве ненависти и их потребностей. Необходимо в рамках межведомственного сотрудничества принять политику, направленную на комплексное противодействие преступлениям на почве ненависти.
- Следует предотвращать новые вспышки преступлений на почве ненависти в отношении расовых меньшинств при помощи профилактических и упреждающих мер, которые могут быть приняты после ослабления требований в отношении физического дистанцирования.
- В странах, где запрещено ношение закрывающих лицо головных уборов, которые обычно носят мусульманские женщины, или запрещено/ограничено исполнение мусульманского призыва к молитве либо требуется обязательное рукопожатие в определенных формальных ситуациях, следует рассмотреть возможность отмены таких правил и законов в свете изменений, вызванных пандемией и показавших бессосновательность подобных запретов или обязанностей.
- Следует развивать политику, направленную на обеспечение равенства возможностей; для этого необходимо сделать обязательным для всего государственного сектора сбор данных о ситуации в области равенства и соответствующую группировку этих данных. Осуществляя сбор и анализ данных о равенстве, государствам следует взаимодействовать с гражданским обществом.
- Разработка и реализация программ антикризисной помощи должны быть недискриминационными, и в них должны участвовать недостаточно представленные группы населения, затронутые дискриминацией.
- Следует отмечать и использовать преимущества многообразия в государствах-участниках как средство преодоления нынешних и будущих социально-экономических проблем, связанных с пандемией.

II.3.5 ГЕНДЕРНОЕ НЕРАВЕНСТВО И ДОМАШНЕЕ НАСИЛИЕ

Гендерное равенство и проблема домашнего насилия являются предметом целого ряда обязательств, принятых в рамках ОБСЕ. Государства-участники призвали обеспечить более равноправное участие женщин и женских организаций в разработке законодательства, политики и программ, а также активизировать меры по борьбе с насилием в отношении женщин, в том числе при помощи эффективного расследования, судебного преследования и оказания соответствующих услуг⁶⁵⁴. Неоднократно под-

и пресечении насилия в отношении женщин. В подтверждение двух предыдущих решений Совета министров (№ 15/05 и № 7/14) о недопущении и пресечении насилия в отношении женщин Решение № 4/18 призывает государства-участники «обеспечить доступ к правосудию, эффективному расследованию, преследованию виновных, а также обеспечить – при уважении их прав, в том числе на неприкосновенность частной жизни – адекватную защиту, реабилитацию и социальную реинтеграцию жертвам всех форм насилия в отношении женщин и девочек» (Решение СМ ОБСЕ № 4/18, п. 1). Помимо этого, в своем более раннем Решении № 7/14 Совет министров призвал государства-участники «рассмотреть вопрос о подписании и ратификации соответствующих региональных и международных инструментов, таких, как Конвенция Совета Европы о предотвращении насилия в отношении женщин и бытового насилия и борьбе с ним, когда это применимо». Государства-участники ОБСЕ также обязались «соблюдать и в полном объеме воплощать в жизнь принятые ими международные нормы и обязательства, касающиеся равенства,

⁶⁵⁴ Решение Совета министров (СМ) ОБСЕ № 7/09 (2009 г.) «Участие женщин в политической и общественной жизни», а также Решения СМ 2005, 2014 и 2018 гг. (№№ 15/05, 7/14 и 4/18) о недопущении

черкивалось значение этих обязательств как крайне важных компонентов комплексной безопасности ОБСЕ и ее человеческого измерения. В Московском документе 1991 г. государства-участники признали гендерное равенство одной из основ безопасности и демократии в регионе ОБСЕ. В 2003 г. государства приняли на себя обязательство «уделять особое внимание здоровью женщин и девочек, в частности, путем расширения доступа к гинекологической помощи, включая медицинскую помощь в предродовой период, при родах и после родов»⁶⁵⁵. Пандемия COVID-19 и связанные с ней чрезвычайные меры стали беспрецедентным вызовом с точки зрения соблюдения этих стандартов и эффективного выполнения этих обязательств в регионе ОБСЕ.

Меры реагирования на чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения, вызванную пандемией, весьма негативно отразились на правах женщин, усугубив уже существующее гендерное неравенство и дискриминацию и вызвав обеспокоенность в отношении выполнения в регионе ОБСЕ обязательств, касающихся поддержки гендерного равенства. Экономические последствия пандемии, по всей вероятности, окажутся более серьезными для женщин, чем для мужчин, поскольку женщины чаще, чем мужчины, сталкиваются с риском потери работы в частном секторе. Помимо этого, женщины составляют большинство среди персонала учреждений здравоохранения и социального обеспечения, и именно женщины осуществляют основной уход за детьми, пожилыми и больными людьми в домашних условиях⁶⁵⁶. Тем не менее, проведенный БДИПЧ мониторинг показал, что число женщин в составе органов, принимающих решения по вопросам борьбы с пандемией COVID-19 (комиссии, рабочие группы и т. п.), в большинстве государств-участников

недопущения дискриминации, а также прав женщин и девочек», и, в частности, принятую ООН Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (Решение СМ ОБСЕ № 14/04 «План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства»).

655 Решение СМ ОБСЕ № 3/03 «План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ».

656 **OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19): Women at the core of the fight against COVID-19 crisis [Реагирование ОЭСР на пандемию коронавируса (COVID-19): женщины находятся в центре борьбы с кризисом, вызванным COVID-19].**

ОБСЕ является очень небольшим; анализ гендерного фактора при разработке мер реагирования на кризисную ситуацию и шагов по ликвидации ее последствий практически не проводится, а многие государства демонстрируют неспособность справиться с ростом экономической уязвимости женщин и дискриминации в отношении женщин в сфере занятости. В условиях карантина, комендантского часа, закрытия школ и других государственных учреждений нагрузка на женщин усилилась, поскольку увеличился объем их неоплачиваемой работы по уходу за членами семьи. Домашняя самоизоляция из-за карантина в сочетании с ухудшением финансового положения, потерей работы и нехваткой общественных ресурсов на социальную помощь всем нуждающимся усугубили уже существующую проблему гендерной дискриминации. Речь идет и о насилии в отношении женщин, поскольку в этих условиях повысился риск насилия со стороны близкого партнера или членов семьи, а возможности обращаться за необходимой помощью и получать ее, наоборот, сократились⁶⁵⁷.

Следует отметить очень небольшое число женщин в составе органов, принимающих решения по вопросам борьбы с пандемией COVID-19 (комиссии, рабочие группы и т. п.); недостаточный анализ гендерного фактора при разработке мер реагирования на кризисную ситуацию и шагов по ликвидации ее последствий, а также неспособность многих государств справиться с ростом экономической уязвимости женщин и дискриминации в отношении женщин в сфере занятости.

Было нарушена работа всех государственных служб по оказанию помощи женщинам, ставшим жертвами насилия, – гинекологических консультаций, отделов полиции, судебных органов и социальных приютов; при этом риск насилия в отношении женщин увеличился. В ряде случаев повышенная нагрузка на механизмы

657 **Covid-19 and Ending Violence Against Women and Girls, UN Women [Структура «ООН-женщины»: COVID-19 и ликвидация насилия в отношении женщин и девочек].**

перенаправления жертв насилия в сочетании с ограничениями на передвижение привела к смертельным исходам: был документально зафиксирован рост случаев убийства женщин⁶⁵⁸.

Многообразие в общественно-политической жизни и в сфере разработки политики, в составе совещательных органов и органов, ответственных за принятие решений, а также учет гендерного фактора в законотворческой деятельности приводят к повышению репрезентативности и эффективности законов и политики, и это идет на пользу всем членам общества⁶⁵⁹. Анализ состава рабочих групп по борьбе с пандемией COVID-19 указывает на наличие во многих государствах-участниках существенных недостатков с точки зрения гендерного баланса. Хотя доля женщин в составе советов по общественному здравоохранению и консультативных групп по вопросам вакцинации обычно заметнее, она остается небольшой в органах, более тесно связанных с процессами принятия политических решений⁶⁶⁰. Недостаточная интеграция гендерных аспектов в деятельность по разработке мер реагирования на кризис, вызванный пандемией,

скорее всего, усугубит существующее гендерное неравенство. В этом контексте вызывает обеспокоенность тот факт, что, как сообщается, лишь немногие государства-участники проводят анализ гендерного воздействия в целях разработки таких шагов по ликвидации последствий пандемии COVID-19, которые будут более эффективно учитывать гендерный фактор⁶⁶¹.

В регионе ОБСЕ не ведется систематический сбор гендерной статистики (например, данных о социально-экономических последствиях пандемии COVID-19 с разбивкой по полу и возрасту), однако такая статистика важна для учета различного воздействия чрезвычайных мер на женщин и мужчин, в том числе на лиц, находящихся в различных ситуациях уязвимости и риска – например, пожилых женщин, девушек-подростков, женщин из числа мигрантов и беженцев, женщин с инвалидностью; женщин, находящихся в местах лишения свободы; женщин из числа меньшинств (включая рома и синти), а также женщин из числа коренных народов⁶⁶².

Последствия мер по борьбе с пандемией для экономических прав женщин оказались весьма серьезными. Во всем мире женщины в непропорционально большой степени представлены на менее защищенных и более низкооплачиваемых работах и в тех секторах экономики, по которым сильнее всего ударила пандемия, – туризм, розничная торговля и производство. В связи с этим при ухудшении экономической ситуации женщины находятся в неблагоприятном положении⁶⁶³.

658 **Заявление Рабочей группы ООН по вопросу о дискриминации в отношении женщин и девочек «Меры по борьбе с пандемией COVID-19 не должны игнорировать женщин и девочек».** Эксперты ООН назвали домашнее насилие «теневой пандемией», распространение и масштабы которой вызывают большое беспокойство. К призывам принять меры по этому вопросу присоединилось множество международных и национальных правительственных и неправительственных организаций. Совместные призывы к государствам-участникам о наращивании усилий по защите женщин и детей прозвучали со стороны **глав исполнительных структур, БДИПЧ и Парламентской ассамблеи ОБСЕ**, а также **43 государств-участников ОБСЕ**. ВОЗ сообщила о всплеске домашнего насилия в ситуации снижения заболеваемости COVID-19 в Европе: **UN Regional Information Centre for Western Europe [Региональный информационный центр ООН в Западной Европе]**; см. также: **Пандемия COVID-19: необходимо решать проблему резкого увеличения случаев насилия в отношении женщин – Совет Европы.**

659 **Законы, работающие на благо мужчин и женщин: пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве.** Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2017.

660 Например, в составе рабочих групп по борьбе с COVID-19 в Соединенных Штатах и Италии первоначально не было ни одной женщины. В составе рабочей группы Венгрии среди 15 членов была одна женщина. Обзор информации о рабочих группах разных стран см. **здесь** (англ.).

661 Согласно информации, опубликованной **Советом Европы**, только **Сербия и Швеция** с самого начала сообщили об оценке гендерного воздействия чрезвычайных мер.

662 См. также: Решение СМ ОБСЕ № 4/13 «Наращивание усилий ОБСЕ по выполнению Плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ с уделением особого внимания женщинам, молодежи и детям этих народностей», п. 2.12. О множественных (пересекающихся) формах дискриминации и воздействии мер борьбы с пандемией на доступ к правам см. в разделе «Рома и синти». Для повышения инклюзивности принятия решений рекомендуется вести сбор данных с разбивкой по различным характеристикам, включая наличие инвалидности и статус мигранта или беженца.

663 Вызванный пандемией кризис в области экономики и занятости может привести к росту числа безработных в мире почти на 25 млн человек, согласно последней **оценке** Международной организации труда (МОТ).

Во многих государствах-участниках женщины (особенно беременные женщины) были непропорционально затронуты вынужденными сокращениями, связанными с пандемией⁶⁶⁴.

На протяжении всего периода кризиса в области здравоохранения женщины, как представляется, с несколько большей долей вероятности могли заразиться COVID-19, чем мужчины – возможно, отчасти в силу того, что женщины занимают большую часть рабочих мест в сфере здравоохранения. Во всем мире женщины составляют большинство среди работников здравоохранения и сферы оказания услуг «первой линии»⁶⁶⁵, что делает их более уязвимыми к инфекции⁶⁶⁶. Среди работников здравоохранения, заразившихся COVID-19, женщины составляют значительное большинство⁶⁶⁷.

664 Например, **анализ**, проведенный государственными органами **Финляндии**, показал, что увеличение общего числа сокращенных работников в непропорционально высокой степени затронуло женщин, особенно в возрастной категории 35-45 лет. В **Соединенных Штатах**, согласно некоторым **отчетам**, женщины составили 60% от общего числа потерявших работу в течение первых двух месяцев эпидемии. Комиссия по вопросам равенства и прав человека **Соединенного Королевства отметила** рост дискриминации в сфере занятости в отношении беременных женщин. По данным **исследования**, проведенного Институтом исследований политики в отношении женщин, почти во всех секторах экономики число женщин, потерявших работу, превышает число мужчин. Организация Amnesty International **зафиксировала** рост дискриминации и нестабильности в сфере занятости в **Венгрии**, особенно в отношении беременных женщин.

665 Например, в **Чешской Республике** и **Украине** доля женщин среди работников здравоохранения составляет 78% и 82% соответственно, что превышает средний общемировой показатель, равный 70% (по данным **исследования** Совета Европы).

666 Более того, по данным **СМИ**, стандартные модели средств индивидуальной защиты часто приспособлены к особенностям строения тела и лица мужчин, из-за чего женщины-работники здравоохранения «первой линии» подвергаются чрезмерному риску, который можно было бы предотвратить. Это свидетельствует о наличии гендерных предрассудков в процессах принятия решений и недостаточном учете потребностей женщин.

667 Предварительные данные из **Испании, Италии** и **Соединенных Штатов** показывают, что женщины составляли соответственно 75,5%, 69% и 73% от общего числа работников здравоохранения, заразившихся COVID-19, что значительно выше доли заразившихся женщин среди населения в целом. Источник: **расчеты** структуры «ООН-женщины».

По имеющейся информации, в государствах по всему региону ОБСЕ наблюдается резкий рост числа сообщений о случаях домашнего насилия, поступающих на национальные «горячие линии» и в службы по оказанию помощи⁶⁶⁸. Женщины и девочки составляют подавляющее большинство жертв насилия, ищущих убежища в приютах. По данным СМИ и экспертов по правам женщин, во время пандемии, особенно в период наиболее строгих ограничений, также отмечался рост различных форм насилия в Интернете, включая навязчивое преследование, травлю, сексуальные домогательства и троллинг⁶⁶⁹.

Во многих странах введение карантинных мер было внезапным, и неподготовленность или недостаточный уровень подготовленности национальных правительств и местных органов власти к чрезвычайной ситуации негативно отразились на возможности принятия мер по защите женщин от домашнего насилия и мер реагирования на рост такого насилия. В некоторых случаях службам экстренного реагирования (полиции и судебным органам, а также учреждениям здравоохранения) приходилось работать на пределе возможностей; в других случаях ресурсы системы уголовного правосудия были перенаправлены на решение более насущных проблем общественного здравоохранения, связанных с пандемией. В ряде государств это привело к сворачиванию деятельности «горячих линий» и кризисных центров, правовой помощи и социальных услуг (особенно на начальном этапе кризиса)⁶⁷⁰. Проблемы, возникшие в сфере защиты от домашнего насилия, также включали замену личного приема в центрах правовой помощи на

668 Например, в **Соединенном Королевстве** такой рост составил от 15 до 120%, см.: **UK domestic abuse helplines report surge in calls during lockdown** [«Горячие линии» для жертв домашнего насилия в Соединенном Королевстве сообщают о резком росте числа обращений], The Guardian.

669 К числу примеров таких действий относится отправка порнографических видеороликов в виртуальные чаты без согласия получателя. См., например: **Risk of online sex trolling rises as coronavirus prompts home working** [Отмечается рост случаев сексуального троллинга в Интернете, после того как работников переводят на домашний режим из-за коронавируса], Reuters.

670 **Justice for Women Amidst COVID-19** [Правосудие для женщин в период COVID-19], Структура «ООН-женщины», МОПР, ПРООН, УНП ООН, Всемирный банк и группа государств The Pathfinders.

дистанционное консультирование в связи с требованием о соблюдении социальной дистанции. Часто это фактически лишало жертв домашнего насилия доступа к правосудию, поскольку они не могли обсуждать свои проблемы в присутствии насильника⁶⁷¹. Во многих государствах в результате кризиса также была нарушена работа судов⁶⁷², что приводило к задержкам в принятии судебных запретов и охранных приказов, а также в рассмотрении дел о расторжении брака и об опеке над детьми. Часто строгий карантинный режим и комендантский час ограничивали возможность женщин убежать из дома, так как женщины опасались штрафов, мести со стороны насильника и отсутствия защиты со стороны государства⁶⁷³.

Из-за длительных процедур приема в приюты, связанных с необходимостью проведения тестирования на наличие вируса или прохождения медицинского обследования, жертвы нередко подвергались риску дальнейшего насилия в месте их проживания⁶⁷⁴. В некоторых странах серьезно сократились возможности равного доступа к охране сексуального и репродуктивного здоровья, поскольку соответствующие услуги здравоохранения не были отнесены к категории критически важных в период пандемии⁶⁷⁵.

Чрезвычайные меры крайне негативно повлияли на женщин, доступ которых к безопасности,

правосудию и услугам здравоохранения был недостаточным: женщин с инвалидностью, женщин из числа этнических и других меньшинств или коренных народов, а также женщин, относящихся к группам риска (мигранты, соискатели убежища или лица, находящиеся в лагерях для беженцев). Все эти группы оказались в ситуации повышенной уязвимости к насилию⁶⁷⁶. Во время карантина этим женщинам пришлось справляться со множеством трудностей одновременно. Например, женщины с инвалидностью сталкивались с ограничениями в доступе к услугам здравоохранения и социальным службам⁶⁷⁷. Женщины из числа меньшинств, мигрантов или маргинализированных групп населения не могли получить жизненно важную информацию из-за отсутствия доступа к Интернету, отсутствия данной информации на языках меньшинств или отсутствия доступа к ней в отдаленных или сельских районах⁶⁷⁸.

Чрезвычайные меры крайне негативно повлияли на женщин, доступ которых к безопасности, правосудию и услугам здравоохранения был недостаточным: женщин с инвалидностью, женщин из числа этнических и других меньшинств или коренных народов, а также женщин, относящихся к группам риска (мигранты, соискатели убежища или лица, находящиеся в лагерях для беженцев). Все эти группы оказались в ситуации повышенной уязвимости к насилию.

671 **Eastern Europe and Central Asia Confronted with COVID-19: Responses and Responsibilities**

[Восточная Европа и Центральная Азия перед лицом COVID-19: реагирование и ответственность], Amnesty International.

672 Подробнее см. в разделе о судебной системе и доступе к правосудию.

673 **COVID-19 and Domestic Abuse: When Home is not the Safest Place** [COVID-19 и домашнее насилие: когда дом – не самое безопасное место], Balkan Insight.

674 **Eastern Europe and Central Asia Confronted with COVID-19: Responses and Responsibilities**, Amnesty International.

675 Сообщения о таких случаях поступали из **Польши, Российской Федерации** и некоторых штатов **Соединенных Штатов Америки**. См.: **Abortion Access Worsens Amid Pandemic** [Из-за пандемии ухудшился доступ к абортam], Foreign Policy; **How COVID-19 affects Women's Sexual and Reproductive Health** [Как COVID-19 влияет на сексуальное и репродуктивное здоровье женщин], Medical News Today; **Denying Women Abortion Access in Moscow** [В Москве женщинам отказываются проводить абортam], Human Rights Watch.

Помимо роста числа сообщений о случаях домашнего насилия, выросли и риски женщин,

676 COVID-19 и насилие в отношении женщин и девочек: теньевые последствия пандемии. Структура «ООН-женщины», <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-covid-19-and-violence-against-women-and-girls-ru.pdf?la=en&vs=5327>.

677 **Rapid gender assessment of the situation and needs of women in the context of COVID-19 in Ukraine** [Быстрая гендерная оценка положения и потребностей женщин в контексте ситуации с COVID-19 в Украине], Reliefweb.

678 **COVID-19 compounds isolation of rural women facing violence** [COVID-19 усиливает изоляцию сельских женщин, которым угрожает насилие], Canada's National Observer.

находящихся в учреждениях принудительного содержания. Нарушение деятельности многих внешних надзорных органов и механизмов привело к тому, что женщины, находящиеся в учреждениях системы уголовного правосудия, психиатрических интернатах и других учреждениях здравоохранения, включая дома престарелых и другие места, могли подвергаться повышенному риску насилия⁶⁷⁹.

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Настоящий краткий обзор негативных последствий пандемии и связанных с ней чрезвычайных мер с точки зрения положения женщин и усугубления гендерного неравенства ни в коем случае не следует считать исчерпывающим. На всех уровнях и во всех секторах по-прежнему необходимо тщательный анализ на основе сгруппированной по соответствующим категориям статистики и учета гендерных факторов. Пандемия не закончилась и некоторые чрезвычайные меры продолжают действовать, а социально-экономические последствия кризиса будут ощущаться еще долгие годы. В связи с этим на данном этапе проведение комплексного анализа является преждевременным. Тем не менее, уже сейчас ясно, что некоторые государства осознали важность гендерного аспекта пандемии и мер реагирования на нее, и в результате этого появились позитивные примеры корректировки политики, оказания специализированных услуг и организации необходимых инициатив в области коммуникации. Ниже приводится ряд таких положительных примеров, на основе которых были подготовлены рекомендации для государств-участников. Данные примеры также могут послужить материалом для полезного обмена передовым опытом между государствами.

Некоторые государства-участники предприняли согласованные усилия по интеграции гендерных аспектов в меры реагирования на пандемию COVID-19⁶⁸⁰ либо создали механизмы поиска

и анализа существующих материалов в целях подготовки выводов из накопленного опыта⁶⁸¹. В отдельных странах были разработаны специальные руководства по вопросам охраны материнства⁶⁸². Во многих государствах оставались доступными экстренные медицинские услуги по охране сексуального и репродуктивного здоровья и соответствующее лечение⁶⁸³. Рост домашнего насилия заставил некоторые государства-участники включить в число мер реагирования на чрезвычайную ситуацию программы экстренной поддержки жертв насилия⁶⁸⁴.

Ряд государств создали механизмы выявления соответствующих случаев и защиты жертв, направленные на расширение доступа жертв домашнего насилия к психологическому консультированию и размещению в приютах. С этой целью были задействованы механизмы раннего

разработки мер по устранению неблагоприятных последствий пандемии COVID-19 для женщин и мужчин, а также для гендерного равенства в стране.

В **Швеции** по решению правительства оценка гендерного воздействия проводится в обязательном порядке при разработке любых политических мер, связанных с COVID-19. Аналогичные механизмы и практики существуют в **Ирландии** и **Боснии и Герцеговине**. См.: Promoting and protecting women's rights at national level [Совет Европы, Поощрение и защита прав женщин на национальном уровне], **Council of Europe, Belgium, Serbia, Sweden, Ireland, Bosnia and Herzegovina**.

681 В Финляндии Национальный институт здоровья и благополучия создал онлайн-хранилище ресурсов, содержащих информацию о последствиях пандемии коронавируса и ее воздействии на мужчин и женщин и на гендерное равенство в Финляндии.

682 Например, в **Испании, Словении и Соединенных Штатах (штат Нью-Йорк)**. В **Ирландии** Департамент юстиции и равенства создал видеоролик «Беременность и COVID-19», адресованный тревеллерам и рома и синти. См.: **Promoting and protecting women's rights at national level, Council of Europe, Spain, Slovenia, Ireland**.

683 В том числе в **Словении и Финляндии**, а также в **Бельгии**, где доступ к обычной и экстренной контрацепции обеспечивался при помощи электронных рецептов. См.: **Promoting and protecting women's rights at national level, Council of Europe, Slovenia, Finland, Belgium**.

684 Министерство равноправия **Испании** содействовало разработке чрезвычайного плана по борьбе с гендерно-обусловленным насилием в период кризиса, связанного с пандемией COVID-19. В соответствии с этим планом, все услуги по комплексной поддержке жертв такого насилия были отнесены к числу критически важных. См.: **Promoting and protecting women's rights at national level, Council of Europe, Spain**.

679 **Justice for Women Amidst COVID-19**, UN Women, IDLO, UNDP, UNODC, World Bank and The Pathfinders.

680 Например, в **Бельгии** представитель Института по вопросам равенства женщин и мужчин был включен в состав рабочей группы по анализу, мониторингу и разработке политических мер. В **Сербии** координационная структура по гендерному равенству проводит гендерный анализ ситуации в целях

предупреждения (в том числе с использованием радио и телевидения, социальных сетей, мобильных приложений, круглосуточных «горячих линий» и специальных веб-сайтов⁶⁸⁵) либо специальные службы приема сообщений о случаях домашнего насилия⁶⁸⁶ по электронной почте. Некоторые страны в сотрудничестве с международными организациями и гражданским обществом организовали новые телефонные линии для предоставления бесплатной юридической и психологической помощи⁶⁸⁷. В целях ликвидации «цифрового неравенства» были предприняты усилия по расширению доступа к Интернету⁶⁸⁸ и предоставлению услуг мобильной связи по низким ценам или бесплатно⁶⁸⁹. Некоторые государства-участники приняли процедуры, позволяющие жертвам насилия обратиться за помощью, сообщив кодовое слово сотруднику аптеки⁶⁹⁰. В других странах было проведено обучение

сотрудников почтовых служб выявлению случаев домашнего и гендерно-обусловленного насилия и реагированию на них⁶⁹¹. Ряд государств подготовили дополнительные возможности для размещения жертв домашнего насилия в приютах, используя для этого гостиницы или апартаменты для туристов⁶⁹². В некоторых местах в рамках взаимодействия между правоохранительными органами и гражданским обществом создавались специальные кризисные группы⁶⁹³.

В ряде стран ведущую роль в разработке надлежащих мер реагирования на домашнее насилие выполняли национальные органы по правам человека и правозащитные институты⁶⁹⁴. Некоторые страны утвердили первоочередной порядок рассмотрения в судах дел о насилии⁶⁹⁵, а в отдельных государствах-участниках для финансирования возросших потребностей в этой сфере были выделены дополнительные средства⁶⁹⁶.

685 В **Италии** полиция расширила сферу применения приложения YouPoI, изначально разработанного для приема сообщений о случаях буллинга и торговли наркотиками, с целью дать жертвам насилия возможность обратиться в полицию без ведома партнера: **European Countries Develop New Ways to Tackle Domestic Violence During Coronavirus Lockdowns** [Европейские страны разрабатывают новые способы борьбы с домашним насилием в период карантина из-за эпидемии коронавируса], **NBC News**.

686 В **Португалии** Комиссия по гражданству и гендерному равенству запустила службу приема сообщений по электронной почте с просьбами об оказании поддержки жертвам домашнего насилия.

687 Комиссия по вопросам обеспечения гендерного равенства Республики **Узбекистан** при поддержке ЮНФПА и Центра поддержки гражданских инициатив организовала «телефон доверия» в целях профилактики домашнего насилия в период карантина. См.: Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан: **«Налажена работа телефона доверия Гендерной комиссии»**.

688 На **Мальте** семьям, не имеющим доступа к Интернету, предоставлялись модемы: **Promoting and protecting women's rights at national level, Council of Europe: Malta** [Совет Европы, Поощрение и защита прав женщин на национальном уровне].

689 Правительство **Беларуси** в партнерстве с мобильным оператором обеспечило бесплатный доступ абонентов к национальной «горячей линии»: **Eastern Europe and Central Asia Region. COVID-19 Situation Report. UNFPA** [ЮНФПА, Отчет о ситуации с COVID-19 в регионе Восточной Европы и Центральной Азии]

690 Сообщения об использовании такой инновационной практики поступили из **Бельгии, Узбекистана, Испании, Соединенного Королевства и Франции**.

691 Например, в **Чешской Республике**.

692 Подобные примеры отмечены в **Бельгии, Германии, Италии, Боснии и Герцеговине и Франции**. См.: **Charities look for creative ways to protect women trapped in their homes with violent partners during COVID-19 shutdown** [Благотворительные организации прибегают к творческим способам защиты женщин, запертых в своих домах со склонными к насилию партнерами], Thomson Reuters Foundation News.

693 Например, в **Болгарии и Кыргызстане**.

694 Офис Защитника прав человека **Армении** создал рабочую группу по профилактике домашнего насилия в период пандемии. Уполномоченный по правам человека в **Российской Федерации** призвала власти разрешить жертвам домашнего насилия покидать дома без получения специальных цифровых пропусков, введенных в некоторых городах для контроля за соблюдением мер самоизоляции, а депутаты парламента попросили правительство освободить жертв насилия от наказания за нарушение карантина. См.: **Domestic Abuse in Russia Doubles Amid Virus Lockdown: Official** [В России удвоилось число случаев домашнего насилия в период карантина], The Moscow Times.

695 Например, на **Мальте** и в **Нидерландах**: **Promoting and protecting women's rights at national level, Council of Europe** [Совет Европы, Поощрение и защита прав женщин на национальном уровне].

696 Например, в **Канаде** федеральное правительство выделило финансирование на неотложные нужды приютов и центров помощи жертвам сексуальных посягательств, включив в этот список существующую сеть специальных приютов для женщин и детей из числа коренных народов, спасающихся от насилия. См.: **Violence Against Indigenous Women During COVID-19 Sparks Calls for MMIWG plan**, CTV News.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Государственные органы, ответственные за обеспечение гендерного равенства, и женские организации гражданского общества должны участвовать в разработке экстренных мер и ликвидации последствий чрезвычайной ситуации; любые стратегии и планы восстановления после кризиса, связанного с пандемией, должны в явной форме учитывать гендерные аспекты.
- При составлении государственного бюджета необходимо принимать во внимание гендерные аспекты воздействия кризиса и выделять достаточные ресурсы на механизмы обеспечения социальной защиты и безопасности лиц, уволенных из-за сокращения штатов в связи с чрезвычайной ситуацией; также необходимо выделять достаточные средства на финансирование секторов, признанных критически важными, и на выплату надлежущей компенсации работникам этих секторов.
- Рекомендуется в приоритетном порядке проводить расследование и осуществлять уголовное преследование по делам о домашнем насилии и других формах гендерно-обусловленного насилия, а также обеспечить во всех случаях предоставление средств правовой защиты.
- Следует уделять особое внимание тому, чтобы в рамках информационных кампаний необходимую информацию получали женщины, принадлежащие к маргинализированным группам и меньшинствам, и женщины с инвалидностью; это повысит доступность механизмов подачи заявлений о насилии и позволит жертвам насилия найти альтернативное место для проживания (в том числе после отмены карантинных мер).
- Приюты и кризисные центры должны быть отнесены к категории критически важных организаций на всех этапах чрезвычайной ситуации; должна быть увеличена поддержка организаций гражданского общества, оказывающих помощь жертвам домашнего насилия.
- Необходимо обеспечить предоставление и доступность неотложных медицинских услуг, в том числе гинекологической помощи, всем без исключения женщинам, подвергшимся насилию со стороны интимного партнера, а также рассмотреть возможность предоставления целевых медицинских услуг женщинам, подвергающимся множественным (пересекающимся) формам дискриминации – в частности, женщинам рома и синти и женщинам с инвалидностью.
- Для понимания социально-экономических и правовых последствий кризиса в области общественного здоровья для женщин и девочек, а также последствий ограничений основных свобод в результате чрезвычайных мер, принимаемых правительством, необходимо осуществлять сбор данных, сгруппированных по признаку пола.
- Следует интегрировать гендерные аспекты в законы, политику, бюджеты и другие меры, связанные с подготовкой к чрезвычайным ситуациям и реагированием на них, с тем чтобы обеспечить эффективную профилактику неравенства, а также предоставление необходимых услуг, защиты и равных возможностей для восстановления всем людям, женщинам и мужчинам, с учетом всего многообразия общества.
- Рекомендуется повысить представленность женщин в составе всех будущих рабочих групп по реагированию на чрезвычайные ситуации, эффективно обеспечивать потребности женщин и учитывать все многообразие точек зрения женщин при принятии решений.
- Следует поощрять инклюзивные подходы к реагированию на кризисные ситуации и обеспечить участие организаций гражданского общества, оказывающих помощь различным группам населения, в том числе самым маргинализированным.
- Необходимо расширять участие женщин в предоставлении услуг в сфере безопасности и правосудия и обеспечить продолжение работы специальных кризисных групп после отмены карантинных мер.
- Необходимо обеспечить эффективную правовую защиту и гарантии недопущения и пресечения домашнего насилия и других форм гендерно-обусловленного насилия в рамках национального законодательства, а также серьезно пересмотреть механизмы правоприменения, в которых во время пандемии были выявлены недостатки.

II.3.В РОМА И СИНТИ

Еще в 1990 г. государства-участники признали наличие особых проблем в области человеческого измерения, с которыми сталкиваются общины рома и синти в регионе ОБСЕ⁶⁹⁷. С тех пор вопросы рома и синти занимают важное место в повестке ОБСЕ, свидетельством чего явилось, помимо прочего, создание в структуре БДИПЧ Контактного пункта по вопросам рома и синти (КПРС) в ходе Будапештского саммита 1994 г., на котором Бюро, в частности, было поручено выступать центром обмена информацией по вопросам рома и синти, включая информацию о выполнении обязательств, касающихся рома и синти⁶⁹⁸.

Признавая особые проблемы, с которыми сталкиваются народы рома и синти, и необходимость принятия эффективных мер для искоренения расизма и дискриминации в их отношении, в 2003 г. в Маастрихте государства-участники приняли План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ⁶⁹⁹. Впоследствии было принято еще три решения Совета министров по вопросам рома и синти⁷⁰⁰, в которых были расширены обязательства ОБСЕ в отношении рома и уделено внимание таким аспектам, как доступ к дошкольному и школьному образованию, противодействие росту насильственных проявлений нетерпимости в отношении рома и синти, а также проблемы, с которыми сталкиваются женщины, молодежь и дети рома.

После начала пандемии КПРС осуществлял взаимодействие с организациями гражданского общества, и по его просьбе они подготовили

доклады о принятых государствами мерах, которые можно рассматривать как дискриминационные по отношению к общинам рома.

Особенность данной эпидемии заключается в том, что ее последствия для более бедных и уязвимых групп и секторов населения намного тяжелее, чем для остального населения. На фоне всеобщего страха, вызванного кризисом в области здравоохранения, был отмечен всплеск проявлений предрассудков и расизма в отношении этих групп, усилившийся из-за принятия некоторыми (местными) властями ряда поспешных и предвзятых мер, направленных против данных групп, включая рома и синти. Иногда в отношении этих общин использовали такие оскорбительные обозначения, как «угроза общественной безопасности», «недисциплинированные» и «разносчики вируса»⁷⁰¹. При этом власти государств очень часто не справлялись с задачей информирования этих групп населения о чрезвычайных мерах и необходимости их принятия и не помогали этим общинам понять, как защититься от заражения и не стать распространителями инфекции.

Многие рома живут в перенаселенных неформальных поселениях, социально-бытовые условия в которых являются неудовлетворительными. Для таких поселений характерно отсутствие надлежащей инфраструктуры проточного водоснабжения, санитарии и канализации. Из-за всеобщей бедности и языковых трудностей до таких общин очень трудно «достучаться» органам общественного здравоохранения. Все это приводит к тому, что такие районы и их жители намного сильнее подвержены рискам инфицирования. Пандемия стала серьезной проблемой для населения рома еще и потому, что она наложилась на давнюю историю пренебрежительного отношения к ним и маргинализации их общин, многие члены которых и раньше отличались плохим здоровьем⁷⁰². Вследствие этих невзгод, подробно изученных и задокументированных за последнее десятилетие, ожидаемая

697 Копенгагенский документ 1990 г., п. 40.

698 Рома являются крупнейшим этническим меньшинством в Европе. Из общего числа проживающих в Европе рома (около 10-12 млн человек) примерно 6 млн проживают на территории ЕС, и большинство из них имеют гражданство одной из стран ЕС. Термин «рома» объединяет несколько разных подгрупп, в том числе «рома», «цыгане», «треллеры», «мануш», «ашкали», «синти» и «бояш». См.: **Roma and the EU** [Рома и ЕС], European Commission.

699 Встреча Совета министров 2003 г. в Маастрихте (MC.DEC/3/03) – План действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ.

700 Решение СМ № 6/08 (Хельсинки, 2008); Решение СМ № 8/09 (Афины, 2009); Решение СМ № 4/13 (Киев, 2013).

701 КПРС собрал отчеты о таких инцидентах и зафиксировал факты оскорбительных заявлений представителей власти и политических деятелей.

702 Показатели детской смертности, полноценности питания и психического здоровья в общинах рома, живущих в неформальных поселениях в условиях нищеты, также намного хуже, чем в обществе в целом.

продолжительность жизни рома, проживающих в этих общинах, на 10-15 лет ниже, чем у большинства населения. В связи с этим любой кризис в области здравоохранения, скорее всего, усугубит данную ситуацию, и без того плачевную для многих рома.

Учитывая разницу между состоянием здоровья в общинах рома и уровнем здоровья остального населения, государства должны уделять больше внимания этим общинам в соответствии с принципом «не оставить никого позади»⁷⁰³. Таким образом, государства несут обязательство оценивать особенности положения общин рома, с тем чтобы обеспечить учет всех факторов риска при принятии стандартных мер в рамках борьбы с эпидемией. Благодаря этому принимаемые меры будут направлены на решение конкретных проблем и одновременно не будут допускать ущемления прав и дополнительной стигматизации и маргинализации этих лиц. В интересах государств не забывать о принципе «слабого звена» и действовать на опережение, обеспечивая общинам рома надлежащий доступ к услугам здравоохранения, а также полное осуществление их социально-экономических прав.

Некоторые ограничительные и карантинные меры принимались в отсутствие убедительных доказательств того, что эти общины затронуты пандемией; отмечались также факты введения режима полной изоляции большой общины после

заражения всего лишь нескольких ее членов. Под предлогом защиты общественной безопасности власти некоторых стран вводили очень жесткие меры, равносильные ограничению свободы передвижения, – ограничивали въезд на территорию и выезд с территории общины, вводили комендантский час, устанавливали контрольно-пропускные пункты с заграждениями, охраняемыми полицией и армией, и объявляли режим полной изоляции таких общин. Все эти меры носили явно дискриминационный характер, так как они действовали только в отношении рома, тогда как другие районы и территории, не заселенные рома, не были охвачены этими мерами в такой же степени. Дискриминационные карантинные меры крайне негативно повлияли на экономические возможности рома, которые часто имеют неформальную или временную занятость, и погрузили многих из них в еще большую нищету.

К сожалению, некоторые из этих сценариев негативного отношения и предвзятых мер в отношении рома, проявившихся в самом начале пандемии, впоследствии усиливались или воспроизводились в других местах. Лишь в немногих государствах власти предприняли позитивные усилия, стремясь найти способы помочь уязвимым общинам – например, в форме проведения небольших кампаний по оказанию им социальной и гуманитарной поддержки или информированию о способах профилактики заражения. Однако в целом положение общин рома в регионе ОБСЕ остается критическим.

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

Государства-участники ОБСЕ признали решающее значение борьбы с расизмом и дискриминацией в отношении рома и синти для усилий по улучшению положения этих общин⁷⁰⁴. Тем не менее, в самых разных странах региона по-прежнему отмечаются многочисленные проявления расизма и дискриминации в отношении рома и синти.

Проявления расизма и дискриминации, которые часто имеют насильственный характер, наблюдаются в ряде государств-участников с самого

703 Во многих обязательствах ОБСЕ упоминается равный доступ к правам человека и социальной справедливости для всех. В 2015 г. государства-члены ООН в ходе саммита ООН приняли итоговый документ «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года», в котором они заявили о своей решимости «в течение периода до 2030 года покончить с нищетой и голодом во всем мире; бороться с неравенством внутри стран и между ними; строить миролюбивое, справедливое и свободное от социальных барьеров общество; защищать права человека и способствовать обеспечению гендерного равенства и расширению прав и возможностей женщин и девочек; и обеспечить надежное сохранение нашей планеты и ее природных ресурсов». Признавая «основополагающее значение достоинства человеческой личности» и желая добиться того, чтобы цели и задачи в области устойчивого развития «были достигнуты в интересах всех стран и народов и всех слоев общества», они также пообещали «не оставлять никого позади» и заявили о своем стремлении «охватить в первую очередь самых отстающих».

704 См., например, Копенгагенский документ 1990 г., п. 40.

начала пандемии, накладываясь на уже существующую социально-экономическую уязвимость рома и синти. Многие из этих инцидентов связаны с ограничительными мерами, введенными властями, а также с усилением антицыганской риторики в публичной сфере, в том числе в Интернете; нередко такая риторика звучала в средствах массовой информации, из уст государственных должностных лиц и лидеров общественного мнения⁷⁰⁵. Предполагалось, что некоторые меры и ограничения в отношении общин рома (включая карантин), могут быть связаны с обвинениями в адрес рома и синти, распространявшимися в средствах массовой информации⁷⁰⁶.

Поступали сообщения о том, что по решению властей общины рома подвергались сплошному тестированию на COVID-19, которое проводилось с участием армии⁷⁰⁷. Хотя тестирование в принципе является необходимой мерой в области здравоохранения и в этом смысле его можно приветствовать, организации гражданского общества высказывали обеспокоенность в связи с тем, что такие мероприятия проводились без предоставления необходимой защиты и поддержки, что лишь усугубляло стигматизацию затронутых общин⁷⁰⁸. Антицыганская риторика в публичной сфере подогревала ненависть и нетерпимость. Все время звучащий в адрес рома язык ненависти⁷⁰⁹ может приводить к преступлениям на почве ненависти и насилию, мотивированному

расизмом⁷¹⁰. Отмечались случаи травли⁷¹¹, повреждения имущества⁷¹², нанесения телесных повреждений⁷¹³ и насильственных нападений⁷¹⁴ на рома, зафиксированные и задокументированные средствами массовой информации или гражданским обществом⁷¹⁵.

Во время действия ограничений на передвижение, карантина и изоляции, введенных властями в рамках объявленного чрезвычайного положения, неоднократно отмечались случаи проведения полицией и правоохранительными органами рейдов в общинах рома и синти,

рассматривает последствия пандемии коронавируса для ситуации в области равенства].

705 См. также раздел о преступлениях на почве ненависти и дискриминации выше.

706 См., например: Amnesty International, **Stigmatizing quarantines of Roma settlements in Slovakia and Bulgaria [Издевательский карантин в поселениях рома в Словакии и Болгарии]**.

707 Сообщения о подобных случаях поступали из **Болгарии, Словакии** (см. предыдущую сноску), Румынии (Deutsche Welle, **Coronavirus: Europe's forgotten Roma at risk** [Коронавирус: всеми забытые рома Европы под угрозой]), **Северной Македонии** (European Roma Rights Centre (ERRC), **Roma quarantined at the border to North Macedonia** [Рома помещены в карантин на границе Северной Македонии]) и **Испании** (El Diario, **Coronavirus: el racismo que la pandemia deja al descubierto** [Коронавирус: проявления расизма в условиях пандемии]).

708 Amnesty International, **Roma must not be further stigmatized during COVID-19** [Нельзя допускать усиления стигматизации рома во время пандемии].

709 См.: **National Equality Bodies report Impacts on Equality of Coronavirus Pandemic** [Отчет национальных органов по защите равенства

710 В качестве примеров можно привести сообщения из **Болгарии** (ERRC, **Anti-Roma hate speech by MEP Angel Dzhambazki** [Риторика ненависти в отношении рома из уст депутата Европарламента Ангела Джамбазки]), **Испании** (издание El Diario **сообщало** о широком распространении беспочвенных и расистских обвинений в отношении рома),

Румынии (Ziare.com, **The National Agency for Roma asks Prime Minister Orban to take measures after the statement of the prefect of Timis county** [Национальное агентство по делам рома просит премьер-министра Орбана принять меры после высказываний префекта округа Тимиш], Liliana Onet; Libertatea.ro, Traian Băsescu, Racist statements against the Roma: «**Gypsy groups must understand that they cannot be tolerated with their way of life**» [Траян Бэсеску, Расистские высказывания в отношении рома: «Цыганские группы должны понять, что с таким образом жизни их терпеть не будут»]), **Словакии** (издание EU Observer **сообщало** о расистских высказываниях мэра города Кошице в социальной сети), **Украины** (в НПО «Правозащитный ромский центр» **обвинили** главу Одесского областного управления здравоохранения в использовании риторики ненависти в отношении рома при описании эпидемиологической ситуации в регионе; **заявление** неправительственной организации ERGO Network о принудительном выселении рома мэром города Ивано-Франковска).

711 **Молодой студент рома подвергся дискриминации и травле в автобусе в Северной Македонии**, портал 24vakti.

712 **Разрушение офиса и кража имущества организации гражданского общества рома в Северной Македонии**, издание Setaliste.

713 **Driver runs into Romani boy in crosswalk, shouts racist abuse at him and drives off** [Водитель наехал на подростка рома на пешеходном переходе, выкрикнул расистские оскорбления и скрылся] в **Чешской Республике**, новостной портал Romea.

714 **Roma camp attacked and tents burned down by unknown assailants** [На лагерь рома напали неизвестные и сожгли шатры] в Украине, ЕЦПЦ.

715 См. дополнительную информацию в предыдущем разделе о преступлениях на почве ненависти и дискриминации.

сопровождаясь необоснованным и несо-размерным применением силы⁷¹⁶. В ряде госу-дарств-участников полиция и силы безопасно-сти во время проверок соблюдения карантина и других мер в общинах рома прибегали к несо-размерным и необоснованным действиям, в том числе били детей дубинками, избивали и наде-вали наручники на людей, лежащих лицом вниз на земле; использовали перцовый газ, в том чис-ле против женщин и детей, а также вторгались в частные жилища и применяли физическое на-силие к живущим там рома⁷¹⁷. Репортажи об этих рейдах с гордостью помещались в Facebook на странице союза полицейских, имеющей тыся-чи подписчиков, и сопровождалась откровенно расистскими комментариями администраторов, что свидетельствует о широком распростране-нии⁷¹⁸ расовых предрассудков, стоящих за дей-ствиями полиции в некоторых местах⁷¹⁹.

Во время действия ограничений на пе-редвижение, карантина и изоляции, вве-денных властями в рамках объявленного чрезвычайного положения, неоднократно отмечались случаи проведения полицией и правоохранительными органами рейдов в общинах рома и синти, сопровождав-шихся необоснованным и несо-размерным применением силы.

716 В Болгарии **армии разрешено применять силу при контроле за соблюдением ограничений, связанных с коронавирусом**.

717 Такие случаи зафиксированы в **Германии** (Центральный совет синти и рома Германии **потре-бовал** объяснить причины полицейского насилия в отношении семьи рома во Фрайбурге), **Словакии** (новостной портал Romea: сотрудник полиции Словакии **рассказал**, как бил пятерых детей рома в поселении Кромпахи и угрожал открыть огонь), **Румынии** (Центр правовых ресурсов: **Minoritatea romă: țap ispășitor în vremea pandemiei** [Меньшинство рома обвиняют по всем грехам во время пандемии], письмо президенту, премьер-ми-нистру и другим учреждениям).

718 В одной только **Румынии** за последний месяц **Европейский центр по правам цыган** зафиксиро-вал не менее восьми инцидентов, в которых сотруд-ники полиции неоправданно применяли силу в отно-шении рома. Лабораторией Amnesty International **по проверке сообщений** проверено 34 видеоролика из разных стран Европы, свидетельствующих о незакон-ном применении силы полицией, причем во многих случаях эти действия совершенно не требовались.

719 **Страница** Союза полицейских Румынии в Facebook.

Школьники и студенты из числа рома и синти и до пандемии сталкивались с неравенством в обра-зовании, что проявлялось в том числе и в том, что их в обычном порядке зачисляли в особые сегрегированные школы или «специальные шко-лы», предназначенные для детей с умственной отсталостью и трудностями в обучении, – в ре-зультате этого они обучались у низкоквалифи-цированных педагогов по не отвечающим стан-дартам учебным программам. Пытаясь добиться доступа к образованию, они часто сталкивались с враждебной средой в школах, подвергались дискриминации и травле со стороны учителей и одноклассников и в результате часто бросали школу или не достигали больших успехов в уче-бе. Сегрегация лишает учащихся из числа рома и синти качественного образования и возможно-стей получить квалификацию, необходимую для будущего трудоустройства⁷²⁰.

После начала пандемии в большинстве госу-дарств-участников школы начали закрываться и переходить на обучение в онлайн-режиме, при котором учащиеся должны были учиться и посе-щать уроки, не выходя из дома. Хотя во многих странах школьники и студенты быстро адапти-ровались к домашнему режиму обучения, эти меры отлучили от учебного процесса десятки тысяч учащихся из числа рома, поскольку усло-вия их проживания очень часто не соответствуют минимально необходимым требованиям для та-кого обучения (отсутствие тихих комнат, досту-па к компьютеру или подключения к Интернету и т. д.).

Помимо этого, кризис и ограничения на передви-жение сильно ударили по этим бедным общинам и резко сократили возможности их членов зара-ботать на пропитание. Таким образом, отсут-ствие необходимых технических средств для он-лайн-учебы накладывалось на общую бедность, в том числе нехватку регулярного и полноценного питания. Если школы будут и дальше закрыты – а именно это, как ожидается, и произойдет во многих государствах – такая ситуация в сочета-нии с возможными новыми волнами пандемии еще сильнее увеличит образовательный разрыв

720 См.: **Education: the situation of Roma in 11 EU Member States** [Образование: положение рома в 11 государствах-членах ЕС], EU FRA, 30 October 2014, p. 43.

между учащимися рома и всеми остальными школьниками, что приведет к еще более высоким показателям выбытия рома из школ и снизит их шансы на трудоустройство в долгосрочной перспективе.

Во многих странах Европы начало пандемии сопровождалось волной негативных и предвзятых публикаций о рома в средствах массовой информации⁷²¹. В этих публикациях рома обвиняли во всех грехах – распространении болезни, безответственном и пренебрежительном поведении и несоблюдении правил социального дистанцирования. Хотя несоблюдение введенных мер было общим и широко распространенным явлением, именно в случае рома СМИ уделяли этому повышенное внимание, называя их угрозой для остального населения.

Во многих странах Европы начало пандемии сопровождалось волной негативных и предвзятых публикаций о рома в средствах массовой информации.

721 Новостные издания в 9 странах: **Испания:** Diari16, **Коронавирус и цыгане**, 19 марта; **Словакия-Чешская Республика:** Novinky, **Заголовки «Взрывной рост заболеваемости в поселениях рома: по словам премьер-министра, коронавирус распространяется бесконтрольно»**, 16 апреля; **Румыния:** MEDIAFAX, **На Траяна Бэеску подано заявление за его высказывания. Было ли это разжиганием ненависти? Что сказал бывший президент об этнических рома**, 3 мая; **Венгрия:** HirKlikk, **Коронавирус может сильно ударить по общинам рома**, 9 апреля; **Соединенное Королевство:** Glasgow Times, **Claims 50% of Roma group have fled Govanhill after false Covid-19 rumours** [Утверждается, что 50% группы рома сбежали из Гованхилла после ложных слухов о COVID-19], 11 April; **Северная Македония:** KANAL5TV, **Число зараженных растёт, а в Топанско-Поле сегодня сыграли свадьбу вопреки запрету**, 22 марта; **Болгария:** Your News, **Bulgaria's Roma say some coronavirus measures are discriminatory** [Рома Болгарии утверждают, что некоторые из мер против коронавируса являются дискриминационными], 24 March; **Греция:** Keep talking Greece, **Tsiodras visits Roma settlement in quarantine, gives anti-racism lesson** [Циодрас посетил поселок рома на карантине и преподал урок борьбы с расизмом], 10 April; **Украина:** Zaxid net, **Мэр Ивано-Франковска извинился перед ромами за дискриминацию**, 23 апреля.

Оскорбительные высказывания в адрес рома и синти появлялись в целом ряде средств массовой информации. Широкому распространению расистских и дискриминационных статей и телепередач⁷²² способствовали и социальные сети. В ряде государств организации гражданского общества и правозащитники выступили с открытыми письмами правительствам с требованием провести быстрое и тщательное расследование таких инцидентов и преступлений⁷²³.

По всему региону ОБСЕ многие общины рома и синти живут в нищете, в неформальных поселениях и неудовлетворительных социально-бытовых условиях, часто не имея доступа к проточной воде и санитарной инфраструктуре⁷²⁴. Во время пандемии эти общины столкнулись с повышенными рисками и дополнительным отчуждением, что повлияло на их возможности следовать базовым правилам гигиены (например, мытье рук), рекомендованным для профилактики COVID-19⁷²⁵. В дополнение к повышенной опасности заражения, рома и синти испытывали значительные трудности с доступом к медицинским услугам⁷²⁶. Из-за всей совокупности этих обстоятельств общины рома и синти оказались в крайне уязвимом положении, и при отсутствии надлежащих мер такая ситуация приведет к тому, что эти общины не смогут противостоять натиску пандемии⁷²⁷.

722 В **Болгарии**, см.: **BTV-Новините, Жители квартала «Надежда» в Сливене подрались с журналистами BTV**, 25 апреля.

723 См.: Центр правовых ресурсов (Бухарест), **Minoritatea romă: țap ispășitor în vremea pandemiei** [Меньшинство рома обвиняют по всех грехах во время пандемии], 12 мая 2020 г.

724 European Roma Rights Centre, **Thirsting for Justice: A Report** [Жажда справедливости: отчет ЕЦПЦ], March 2017.

725 Совет Европы, **Правительства Европейских стран должны обеспечить равную защиту и заботу о народах рома и лицах, ведущих кочевой образ жизни, во время кризиса COVID-19**, 7 апреля 2020 г.

726 Во **Франции**, **No money, no water, no food: Covid-19 lockdown in a Paris Roma slum** [Ни денег, ни воды, ни пищи: карантин в цыганских трущобах Парижа], France 24, 16 April 2020.

727 См. о положении рома в **Ирландии: A Marginalized People Facing A New Crisis With Coronavirus Pandemic** [Маргинализированный народ перед лицом нового кризиса из-за пандемии коронавируса], International Business Times, 27 April 2020; EU Observer, **Inequality, anti-Roma racism, and the coronavirus** [Неравенство, антицыганский расизм и коронавирус], 21 May 2020.

Во многих странах ухудшилась экономическая ситуация, и многие рома и синти лишились единственного источника дохода из-за ограничений на передвижение и карантин⁷²⁸. Люди, которые занимались сбором металлолома и сдачей других материалов на переработку, а также самозанятые и лица, работающие на рынках и поденными рабочими и не имеющие трудовых контрактов, не могли получать пособие по безработице, которое выплачивалось во время пандемии, и, таким образом, были оставлены на произвол судьбы⁷²⁹. В ряде случаев из-за давних проблем (например, отсутствие документов, удостоверяющих личность, или гражданства) рома не могли пользоваться социальной поддержкой, оказываемой государством населению во время пандемии⁷³⁰. В отсутствие «финансовой подушки», которая могла бы компенсировать утрату ежедневного дохода, социально-экономическое положение рома и синти может существенно ухудшиться по сравнению с периодом до пандемии, оставляя им еще меньше шансов вырваться из порочного круга нищеты⁷³¹.

Во многих странах ухудшилась экономическая ситуация, и многие рома и синти лишились единственного источника дохода из-за ограничений на передвижение и карантина.

728 EurActive, **The Roma are among most threatened by coronavirus in Europe** [Коронавирус представляет повышенную опасность для рома в Европе], 8 April 2020.

729 Exit News, **Roma Community Suffering Due to Coronavirus Crackdown** [Трудности общины рома из-за борьбы с коронавирусом], сообщение о ситуации в **Албании**, 20 марта 2020 г.; Reporting Democrasu, **Roma: Europe's Neglected Coronavirus Victims** [Рома: всеми забытые жертвы коронавируса в Европе], 1 April 2020; Reuters о ситуации в **Венгрии: Roma facing economic disaster as COVID restrictions lifted** [Рома угрожает экономическая катастрофа после снятия ограничений, введенных из-за COVID-19], 4 May 2020.

730 Институт исследований и политического анализа (Romalítico) описал такую ситуацию в **Северной Македонии: Люди без документов, удостоверяющих личность, остаются невидимыми для госучреждений в Македонии**, 14 мая 2020 г.

731 Open Society Foundations, **Roma in the COVID-19 Crisis: An Early Warning** [Рома в условиях кризиса COVID-19: раннее предупреждение] о ситуации в шести государствах-членах ЕС (**Испания, Италия, Словакия, Венгрия, Румыния и Болгария**).

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Во время пандемии в ряде государств-участников было реализовано несколько заслуживающих внимания инициатив, направленных на поддержку общин рома. В Греции Министерство внутренних дел объявило о выделении 2,25 млн евро на оказание помощи рома в условиях пандемии⁷³². Одновременно с этим 34 муниципалитета в семи государствах-участниках в сотрудничестве с Советом Европы запустили проект по выделению малых грантов и мобилизации человеческих ресурсов для оказания помощи общинам рома в ответ на пандемию⁷³³.

При этом большинство примеров хорошей практики, касающихся рома, имеют отношение к деятельности организаций гражданского общества и заключаются главным образом в предоставлении гуманитарной помощи в виде продуктовых наборов, средств дезинфекции и защитных масок⁷³⁴. Большое значение во время пандемии имела и внутренняя мобилизация общин рома и синти.

732 См. сообщение об этой инициативе в **Греции** в издании RomeaCZ, **Greece approves crisis fund for Romani settlements** [Греция создает кризисный фонд для оказания помощи поселениям рома], 21 April 2020.

733 Council of Europe, **ROMACTED Contribution to COVID-19 Action** [Вклад ROMACTED в борьбу с COVID-19], 30 April 2020.

734 Активисты, организации гражданского общества и рома из **Албании, Румынии, Северной Македонии, Сербии, Украины, Черногории, Чешской Республики** и других государств-участников участвовали в разнообразных инициативах, направленных на смягчение последствий пандемии для наиболее маргинализированных групп рома и синти. См., например: **Центр прав женщин рома – Албания**, 5 мая 2020 г.; **Agentia "Impreună"**, **видеорепортаж**, 18 апреля 2020 г.; **Blog Hate Free**, **Две женщины рома из Танвальда сшили более 1000 повязок для пожилых и малообеспеченных людей за неделю**. См. также **Косово** [Оговорка (ОБСЕ): Любое упоминание Косово, относящееся к его территории, институтам или населению, следует понимать в строгом соответствии с Резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН].

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Необходимо использовать существующие национальные реестры и базы данных о материальном положении, составляемые службами социального обеспечения, для выявления нуждающихся лиц, находящихся у черты бедности или в нищете, которым требуется поддержка в виде создания фонда продуктов питания и обеспечения продуктами на основе оценки базовой месячной потребности.
- Следует обеспечить общинам рома и синти равный доступ к основным медицинским услугам (врачам и аптекам) во время карантина, а также обеспечить гарантированное медицинское обслуживание для всех, включая лиц, не имеющих медицинской страховки или удостоверений личности.
- Необходимо гарантировать доступ к чистой питьевой воде общинам рома и синти, проживающим в маргинализированных поселениях с отсутствующей базовой инфраструктурой водоснабжения и канализации.
- Совместно с местными властями следует устранить цифровой разрыв, затрагивающий поселения рома, путем организации точек бесплатного доступа в Интернет, поскольку наличие Интернета крайне необходимо для получения общественно важной информации и участия в онлайн-образовании и обучении.
- Необходимо помогать детям рома и синти в получении доступа к дистанционному обучению и учебным материалам путем предоставления необходимого электронного оборудования и поддержки со стороны социальных и педагогических работников.
- Следует обеспечить, чтобы разрабатываемые планы восстановления на период после пандемии были инклюзивными и учитывали проблемы, факторы уязвимости и потребности общин рома и синти; необходимо также обеспечить полноценное участие рома в обсуждении, составлении и разработке таких планов и стратегий восстановления.
- Следует решительно и безоговорочно осудить расовую и этническую ненависть, антицыганские настроения, ксенофобию и дискриминацию в отношении рома и синти и не допускать безнаказанности за нарушения прав человека.
- Необходимо делиться информацией и опытом реализации крупных проектов по оказанию гуманитарной помощи и реализации мер поддержки в чрезвычайной ситуации, выделять государственное финансирование на разработку и реализацию таких проектов, обеспечивая первоочередное и адресное предоставление помощи общинам рома и синти.
- Следует разработать меры по поощрению и защите прав человека и активно противодействовать расизму и дискриминации в отношении рома и синти.

II.3.Г МИГРАЦИЯ

Еще в Хельсинкском заключительном акте государства-участники СБСЕ выразили обеспокоенность по поводу защиты прав трудовых мигрантов и беженцев. Впоследствии в Мадриде в 1983 г. они вновь подтвердили применимость к мигрантам и беженцам существующих стандартов в области прав человека в сфере гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав. Помимо этого, государства-участники приняли более конкретные обязательства в отношении миграции, в том числе касающиеся безопасности на

границах и пограничного режима⁷³⁵, а также содержания под стражей и других ситуаций лишения свободы⁷³⁶.

Хотя правовые аспекты и практические потребности отдельных видов миграции могут различаться и требовать более глубокого анализа, для целей настоящего обзора можно принять, что для всех лиц, участвующих в миграционных процессах, характерна схожая уязвимость, и именно в таком ключе здесь рассматриваются последствия пандемии для осуществления этими

735 Встреча Совета министров 2005 г. в Любляне.

736 Копенгагенский документ 1990 г.

лицами своих прав человека. Таким образом, внимание будет уделено общему воздействию пандемии и связанных с ней чрезвычайных мер на мигрантов в целом: в частности, речь пойдет об ограничениях на пересечение границ, содержаниях под стражей и трудностях при доступе к правовым процедурам.

Мандат БДИПЧ в области защиты прав мигрантов опирается на обязательства, принятые государствами-участниками еще в 1990 г. (Копенгагенский документ) и в 1992 г. на Хельсинкском саммите. Впоследствии эти обязательства уточнялись и дополнялись такими элементами, как предоставление мигрантам возможности участвовать в общественной жизни⁷³⁷, создание благоприятных условий для развития гармоничных отношений между мигрантами и остальным обществом⁷³⁸, противодействие дискриминации и насилию⁷³⁹, а также разработка и укрепление национальных планов по интеграции мигрантов⁷⁴⁰.

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

Одной из самых первых мер, принятых государствами-участниками в начале кризиса, стало закрытие межгосударственных границ. Во многих

странах Шенгенской зоны, в которую входят 26 государств-участников ОБСЕ, договорившиеся обеспечивать свободу передвижения, был восстановлен внутренний пограничный контроль⁷⁴¹. Закрытие границ практически остановило любое передвижение между странами: было прервано авиационное и железнодорожное сообщение, закрыты аэропорты, введены строгие правила относительно того, кому разрешалось пересекать границы в исключительном порядке; ограничивалось даже право граждан страны выезжать за ее пределы⁷⁴².

Во всем регионе ОБСЕ закрытие границ между странами отразилось на международной мобильности мигрантов и, вследствие этого, на их возможности вернуться домой или получить работу, в том числе сезонного характера. В результате многие мигранты застряли за границей и пользовались возможностями для возвращения домой, организованными их странами происхождения⁷⁴³. Неопределенность в отношении международных поездок и открытия границ является серьезной угрозой для мигрантов, физическая безопасность и экономическое благополучие которых часто зависят именно от пересечения границ⁷⁴⁴.

737 Московский документ 1991 г., встреча Совета министров 2003 г. в Маастрихте.

738 Встреча Совета министров 2005 г. в Любляне, встреча Совета министров 2009 г. в Афинах, встреча Совета министров 2016 г. в Гамбурге.

739 Встреча Совета министров 2003 г. в Маастрихте.

740 Хельсинкский саммит 1992 г., Будапештский саммит 1994 г., встреча Совета министров 2003 г. в Маастрихте, встреча Совета министров 2005 г. в Любляне, встреча Совета министров 2009 г. в Афинах, встреча Совета министров 2016 г. в Гамбурге. Права мигрантов и беженцев закреплены в международном праве, в том числе в следующих конвенциях ООН: **Конвенция о статусе беженцев 1951 г.**, **Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей** (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи 45/158 от 18 декабря 1990 г.), а также в рамках Совета Европы или других процессов на основе консенсуса – таких, как **Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции** и **Глобальный договор о беженцах**. Приняв **Нью-Йоркскую декларацию о беженцах и мигрантах**, 193 государства-члена ООН признали необходимость всеобъемлющего подхода к человеческой мобильности и наращивания сотрудничества на глобальном уровне.

741 Шенгенский пограничный кодекс предоставляет государствам-членам право временно восстанавливать пограничный контроль на внутренних границах при наличии серьезной угрозы общественному правопорядку или внутренней безопасности. См.: European Commission, **Temporary Reintroduction of Border Control** [Европейская комиссия. Временное восстановление пограничного контроля].

742 Сообщения о таких случаях поступали, в частности, из **Бельгии, Украины и Чешской Республики**. См., например: **Only Czechs and Belgians Banned From Travel Abroad in Europe Over Coronavirus** [Во всей Европе только чехам и бельгийцам запрещено выезжать за рубеж из-за коронавируса], Prague Morning, 22 April 2020.

743 См., например: **Coronavirus Exposes Central Asian Migrants' Vulnerability** [Коронавирус высветил проблему уязвимости мигрантов в Центральной Азии], The Diplomat, 10 April 2020.

744 См.: **The coronavirus pandemic could be devastating for the world's migrants** [Пандемия коронавируса может иметь катастрофические последствия для мигрантов во всем мире], World Economic Forum, 6 April.

Во всем регионе ОБСЕ закрытие границ между странами отразилось на международной мобильности мигрантов и, вследствие этого, на их возможности вернуться домой или получить работу, в том числе сезонного характера.

Пункты пересечения границ, которые и в обычное время представляют повышенный риск для мигрантов, в период пандемии стали для многих мигрантов «горячими точками», в которых они были особенно уязвимы. Несмотря на то, что введенные эпидемиологические ограничения затруднили осуществление независимого мониторинга границ⁷⁴⁵, организации гражданского общества неоднократно сообщали об инцидентах на межгосударственных границах. Например, сообщения от организаций гражданского общества, работающих на внешних границах Европейского союза, свидетельствовали о продолжении практики незаконных отказов в пересечении границы, инцидентах с применением насилия и рисках для здоровья людей вследствие того, что некоторые должностные лица пограничных служб продолжали осуществлять контроль, несмотря на полученный ими положительный результат теста на COVID-19⁷⁴⁶. Незаконные отказы в пересечении границы, или произвольные и коллективные выдворения, запрещены международным правом. Эти принципы применяются ко всем мигрантам,

745 Мониторинг границ – обычный вид деятельности организаций гражданского общества, а также национальных правозащитных институтов. Принципы мониторинга границ, включая роль организаций гражданского общества и правозащитников, закреплены в **Рекомендуемых принципах и руководящих положениях УВКПЧ ООН по правам человека на межгосударственных границах**.

746 Еще до начала пандемии в Европе сообщалось о росте числа мигрантов, стремящихся проникнуть в ЕС через Турцию (см. новостное **сообщение** от 1 марта), что осложнило ситуацию на границе до и во время пандемии (см. **сообщение** СМИ от 2 мая). Сообщалось, что в конце марта турецкие власти отделили около 6 000 мигрантов от границы (см. **сообщение** СМИ от 30 марта). Во время пандемии сообщения о практике незаконных отказов в пересечении границы поступали из **Боснии и Герцеговины, Греции и Хорватии**. См. **отчет** организации по мониторингу пограничного насилия от 5 мая 2020 г. См. также **отчет** той же организации об инцидентах с применением насилия на «Балканском маршруте» в **Словении, Хорватии, Сербии и Греции**.

а не только к беженцам. В беженском праве закреплён принцип невысылки (non-refoulement), соблюдение которого нельзя гарантировать в случае коллективного выдворения, когда не проводится индивидуальная оценка ситуации каждого конкретного лица.

После начала пандемии и закрытия границ во многих странах региона были существенно затруднены процедуры подачи ходатайства о предоставлении убежища – как де-юре, так и де-факто. При этом некоторые государства смогли продолжить предварительный учет или регистрацию соискателей убежища⁷⁴⁷. Тем не менее, во многих других странах ограничения на доступ на их территорию распространялись и на лиц, ищущих убежища, а в некоторых местах из-за физического закрытия учреждений, работающих с ходатайствами соискателей убежища, стали невозможными подача новых ходатайств и рассмотрение ранее принятых документов⁷⁴⁸.

Пандемия также привлекла внимание к проблемам с обеспечением физического дистанцирования и соблюдением необходимых требований гигиены в центрах содержания мигрантов (в том числе в центрах приема и транзитных лагерях), которые часто бывают переполнены. Эта проблема затрагивает не только мигрантов, живущих в этих центрах, но и власти государства, принимающие меры по защите всего населения от инфекции. К сожалению, в нескольких странах был введен полный карантин в центрах приема с запретом на перемещение проживающих там лиц, хотя каких-либо свидетельств наличия среди них заболевших COVID-19 не было⁷⁴⁹. В ряде стран соблюдение карантина контролировали вооруженные силы, а также сообщалось об инцидентах с применением насилия⁷⁵⁰. Возможно, такие неизбирательные меры способствовали восприятию мигрантов как переносчиков болезни; следствием этого стали случаи жестокого

747 В том числе **Австрия, Германия, Грузия, Ирландия, Исландия, Италия, Лихтенштейн, Молдова, Словакия, Словения и Швейцария**.

748 См., например, **заявление УВКБ ООН** от 19 марта 2020 г.

749 В том числе в **Боснии и Герцеговине, на Кипре и в Сербии**.

750 См., например, **отчет** о ситуации в **Сербии и Боснии и Герцеговине**.

обращения и проявления антимигрантских настроений, о которых сообщали СМИ⁷⁵¹.

Пандемия также привлекла внимание к проблемам с обеспечением физического дистанцирования и соблюдением необходимых требований гигиены в центрах содержания мигрантов (в том числе в центрах приема и транзитных лагерях), которые часто бывают переполнены.

В руководящих указаниях, составленных экспертами, подчеркивалось, что лица, находящиеся под стражей в иммиграционных центрах, подвергаются повышенному риску заражения коронавирусом⁷⁵². Центры содержания под стражей не отделены от общества непроницаемой стеной, и даже при усилении контроля и ограничений в них наблюдается постоянный поток людей. В связи с этим очень трудно помешать вирусу проникнуть в такие учреждения и начать быстро распространяться в них, что, в свою очередь, повышает опасность дальнейшей передачи вируса в соседние общины и населению в целом. После введения чрезвычайных мер и ограничений на въезд и выезд было приостановлено исполнение многих распоряжений о выдворении; поскольку определить длительность содержания под стражей до выдворения было невозможно, такое содержание под стражей должно квалифицироваться как произвольное и, следовательно, незаконное. Все больше экспертов присоединяются к консенсусу относительно необходимости расширенного использования альтернативных мер, не связанных с лишением свободы, в контексте иммиграции⁷⁵³ для обеспечения того, чтобы

содержание под стражей являлось законным, не было произвольным и не допускало нарушений прав человека. Помимо этого, взаимосвязанными являются вопрос альтернативных мер и вопрос содержания под стражей детей. Для полного искоренения государствами практики заключения под стражу детей и семей должны существовать альтернативные возможности, не связанные с лишением свободы, – как для семей, так и для детей без сопровождения взрослых. (Подробнее о вопросах, касающихся лишения свободы и содержания под стражей в контексте пандемии в целом, см. в предыдущем разделе).

Ожидалось, что в первые месяцы 2020 г. число людей, прибывающих в Европу из Северной Африки и Азии, будет несколько выше, чем в предыдущем году, однако по мере развития кризиса, связанного с пандемией COVID-19, рейсов судов с соискателями убежища стало намного меньше⁷⁵⁴. Однако этот перерыв оказался временным. В апреле, после улучшения погодных условий, суда снова начали отправляться, однако в Средиземном море действовало только одно поисково-спасательное судно⁷⁵⁵. Беспрецедентным шагом стало объявление несколькими государствами своих портов небезопасными для соискателей убежища и их

защиты здоровья). Правила содержания под стражей в контексте иммиграции существенно отличаются от других видов лишения свободы (незаконное пребывание или въезд, как правило, не считается уголовным преступлением и по своему характеру скорее является административным правонарушением), и содержание под стражей в контексте иммиграции отличается от тюремного заключения и по своей цели (его целью является не наказание, а обеспечение возвращения лица в страну происхождения). В этой связи такое содержание под стражей рассматривается как мера, предшествующая возвращению. Эти особенности характерны для норм и правил в области миграции. БДИПЧ выступает за более широкое использование мер, не связанных с лишением свободы, и полный отказ от практики содержания под стражей детей и семей.

754 См.: UNHCR's **Sea Arrivals Dashboard** [УВКБ ООН, График прибытия судов] по **Италии**.

755 Судно «Алан Курди», зафрахтованное немецкой НПО «Sea Eye».

751 См., например, сообщение из **Боснии и Герцеговины: Bosnian minister proposes deportation and incarceration of migrants** [Боснийский министр предлагает депортировать мигрантов и лишать их свободы], Sertan Sanderson, 24 April 2020.

752 **Руководящие указания** ВОЗ, Международного комитета Красного креста (МККК), Совета Европы и Межучрежденческого постоянного комитета (МПК) (англ. яз.).

753 Административное содержание под стражей (в том числе в контексте иммиграции) необходимо отличать от лишения свободы за совершение преступления (тюремного заключения) и превентивного содержания под стражей (в том числе в целях

закрытие⁷⁵⁶ со ссылкой на санитарно-эпидемиологическую безопасность⁷⁵⁷.

Верховный комиссар ООН по правам человека выразила озабоченность в связи с сообщениями о неоказании помощи и развороте судов с мигрантами в центральной части Средиземного моря, что может являться нарушением принципа невысылки⁷⁵⁸. Согласно этим сообщениям, власти просили коммерческие суда вытеснять суда с мигрантами обратно в открытое море и сопровождать их до территориальных вод Ливии в нарушение принципа невысылки⁷⁵⁹.

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Важно подчеркнуть, что после первоначальной приостановки и временного прекращения процедур предоставления убежища многие страны нашли способы возобновить эти процедуры, несмотря на действующие ограничения. Например, некоторые государства внедрили инновационные подходы⁷⁶⁰, включая использование он-

лайн-процедур для продолжения рассмотрения всех или некоторых ходатайств об убежище⁷⁶¹.

14 мая Суд Европейского союза признал использование Венгрией транзитных зон у венгерско-сербской границы незаконным содержанием под стражей. После этого решения власти Венгрии отпустили примерно 280 человек, которых продержали под стражей в среднем около восьми месяцев⁷⁶².

Необходимость защитить здоровье населения заставила власти некоторых стран ускорить реализацию планов по переселению лиц, ищущих убежища. Например, в начале мая власти Греции переселили почти 400 соискателей убежища с острова Лесбос на материковую часть Греции, с тем чтобы разгрузить эту «горячую точку»⁷⁶³. В середине апреля были проведены первые переселения детей без сопровождения взрослых из Греции в Люксембург в рамках выполнения обязательств десяти государств-членов ЕС по переселению 1 600 детей⁷⁶⁴.

756 См., например, **сообщение** о закрытии портов в **Италии** или аналогичное **сообщение** о **Мальте**. Ранее власти отказывали судам в заходе по разным причинам, в том числе в целях обеспечения безопасности, тогда как в этом случае власти решили полностью закрыть порты, объявив их «небезопасными» из-за риска распространения SARS-CoV-2.

757 После запрета на высадку на **Мальте** несколько судов с терпящими бедствие мигрантами были вынуждены долгое время дрейфовать в ожидании выгрузки. Высказывались опасения о том, что это могло привести к гибели 85 мигрантов. См.: **85 migrants feared dead in Mediterranean** [85 мигрантов могли погибнуть в Средиземном море], InfoMigrants, 13 April 2020.

758 См.: **UN rights office concerned over migrant boat pushbacks in the Mediterranean** [Управление ООН по правам человека обеспокоено разворотом судов с мигрантами в Средиземном море], 8 May 2020.

759 См., например: **12 die as Malta uses private ships to push migrants back to Libya** [12 человек погибло после того, как Мальта при помощи частных судов вытеснила мигрантов обратно в Ливию], The Guardian, 12 May 2020.

760 Например, на **Мальте** регистрация новых ходатайств об убежище осуществлялась по телефону и/или электронной почте, как и вся последующая коммуникация по рассмотрению дела. Федеральное правительство **Германии** изменило процедуры, разрешив подачу ходатайств о предоставлении убежища в письменном виде; допускалась и письменная подача дополнительных сведений.

761 См.: **Practical Recommendations and Good Practice to Address Protection Concerns in the Context of the COVID-19 Pandemic** [Практические рекомендации и примеры хорошей практики по обеспечению защиты лиц в контексте пандемии COVID-19], УВКБ ООН.

762 См., например, **Венгрия: Abolishment of Transit Zone Following CJEU Ruling** [Упразднение транзитной зоны после решения Суда Евросоюза], ECRE, 22 May 2020. Однако после этого были введены новые спорные ограничения, что может побудить Европейскую комиссию принять новые меры в связи с невыполнением решения суда. УВКБ ООН **признало** эти меры несоответствующими международному праву.

763 Согласно Регламенту о европейской пограничной и береговой охране, «горячей точкой» считается «территория, на которой государство-член, в котором она расположена, Комиссия, соответствующие ведомства и участвующие государства-члены проводят совместную работу в целях решения существующей или потенциальной миграционной проблемы, характеризующейся значительным ростом числа мигрантов, прибывающих на внешнюю границу». См. также: **Almost 400 migrants moved from Lesbos to Greek mainland** [Почти 400 мигрантов переселены с Лесбоса на материковую часть Греции], Emma Wallis, 4 May 2020.

764 Переселения в **Финляндию** и **Германию** были осуществлены в апреле, после чего должны состояться переселения в **Бельгию, Болгарию, Ирландию, Литву, Португалию, Францию и Хорватию**.

Многие страны выпустили необходимые инструкции и ввели меры по снижению риска заражения в центрах содержания мигрантов, в том числе в центрах приема и транзитных лагерях⁷⁶⁵. Эти меры включали снижение населенности объектов с целью сделать возможным соблюдение правил физического дистанцирования, а также введение сменного графика и дополнительных санитарно-гигиенических процедур в столовых, санузлах и помещениях общего пользования; выделение специальных помещений для лиц, находящихся на самоизоляции и перевод наиболее уязвимых постояльцев в более подходящие условия проживания. Для того чтобы предотвратить дальнейшее распространение вируса и обеспечить законность содержания под стражей в контексте миграции, многие страны приняли решение об освобождении лиц, находящихся в таких центрах содержания⁷⁶⁶.

Многие страны выпустили необходимые инструкции и ввели меры по снижению риска заражения в центрах содержания мигрантов, в том числе в центрах приема и транзитных лагерях.

Пандемия продемонстрировала тот вклад, который вносят мигранты в важнейшие отрасли экономики, и ту важную роль, которую они играют в обществе⁷⁶⁷. Примером этого может служить

роль мигрантов в предоставлении ухода в медицинских учреждениях и домах престарелых. Их работа в сельском хозяйстве и мясной промышленности тоже оказалась чрезвычайно важной в период карантина. Вместе с тем, кризисная ситуация привлекла внимание не только к важной роли мигрантов, но и к тем крайне неудовлетворительным условиям, в которых вынуждены трудиться многие из них.

Некоторые государства автоматически продлили срок действия видов на жительство мигрантов на своей территории до окончания чрезвычайной ситуации в области здравоохранения⁷⁶⁸. Это включало урегулирование статуса мигрантов, работающих в сельском хозяйстве и в качестве домашней прислуги⁷⁶⁹, либо ослабление ограничений на трудоустройство в сфере здравоохранения⁷⁷⁰. Некоторые государства также изменили трудовое законодательство для тех или иных категорий работников⁷⁷¹. В ряде стран были приняты меры для обеспечения доступа мигрантов к здравоохранению, жилью и другим услугам⁷⁷². Наиболее

765 В том числе **Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Сербия, Турция, Хорватия и Швеция.**

766 **Испания** отказалась от содержания мигрантов под стражей во время пандемии и освободила всех задержанных мигрантов. В **Словении** мигранты, находящиеся под стражей, были отпущены, и им было предоставлено разрешение на пребывание. Кроме того, хотя бы некоторых мигрантов, находящихся под стражей, освободили **Бельгия, Нидерланды, Норвегия, Румыния и Соединенное Королевство**. К работе по освобождению мигрантов власти государств привлекали организации гражданского общества и муниципальные органы, с тем чтобы обеспечить размещение мигрантов, не имевших возможности самостоятельно найти жилье или остановиться у членов семьи.

767 См., например, записку Европейской комиссии **Immigrant Key Workers: Their Contribution to Europe's COVID-19 Response** [Иммигранты среди работников жизнеобеспечения: вклад мигрантов в реагирование на COVID-19 в Европе], 24 April 2020.

768 В том числе **Ирландия, Италия, Польша, Португалия, Российская Федерация и Узбекистан**. В Португалии все находившиеся на рассмотрении иммиграционные ходатайства, в том числе ходатайства незаконных мигрантов, были удовлетворены на срок действия чрезвычайного положения в целях обеспечения доступа к услугам на равной основе с гражданами страны.

769 В мае правительство **Италии** приняло решение об целевом урегулировании статуса трудовых мигрантов. Эта мера коснется мигрантов, работающих в сельском хозяйстве и в качестве домашней прислуги, и предусматривает предоставление вида на жительство на срок шесть месяцев (с возможностью продления) при условии соответствия определенным критериям. См.: **Italian government adopts targeted regularisation for migrant workers** [Решение правительства Италии о целевом урегулировании статуса трудовых мигрантов], European Commission, 18 May 2020.

770 Призывы урегулировать статус мигрантов звучали и в **Ирландии**, и эта мера была включена в программу работы нового коалиционного правительства. Некоторые мигранты и лица, ищущие убежища, смогли воспользоваться принятым в порядке исключения ослаблением ограничений на трудоустройство в сфере здравоохранения.

771 **Германия изменила** некоторые законы в сфере труда, разрешив трудоустройство определенных категорий мигрантов, в том числе лиц, ищущих убежища, и некоторых нелегальных мигрантов в сельском хозяйстве на срок до октября 2020 г.

772 См. в том числе **пример Португалии**, где, как говорилось выше, мигрантам был предоставлен доступ к услугам на равной основе с гражданами страны

успешные и передовые практики во время пандемии касались расширения доступа к правам, услугам и помощи для всех или некоторых мигрантов в целях обеспечения равного доступа к услугам независимо от правового статуса⁷⁷³.

В некоторых странах были предприняты шаги по решению проблемы бездомности среди мигрантов, с тем чтобы не допустить распространения инфекции⁷⁷⁴, или были запущены специальные программы по оказанию помощи мигрантам⁷⁷⁵. Многие страны⁷⁷⁶ в порядке исключения разрешали въезд сезонным работникам,

что вызывало вопросы относительно того, не считается ли в таком случае хозяйственная деятельность более важной, чем здоровье и безопасность работников сельского хозяйства⁷⁷⁷. Неудовлетворительные условия труда и проживания работников этих важных отраслей стали одним из факторов, позволивших добиться урегулирования их правового статуса⁷⁷⁸. Невозможность соблюдения социальной дистанции на рабочих местах (например, на мясоперерабатывающих заводах) вызвала вспышки инфекции, привлечение внимания к плохим условиям труда на таких предприятиях⁷⁷⁹.

до июля; в **Ирландии** всем мигрантам, потерявшим работу вследствие пандемии, независимо от правового статуса, была предоставлена возможность получать новое пособие для безработных, потерявших работу из-за пандемии. Правительство Ирландии также **объявило**, что данные об иммиграционном статусе соискателей пособия не будут передаваться иммиграционным властям, а получение пособия не будет иметь значения при рассмотрении будущих заявлений о предоставлении вида на жительство или приеме в гражданство.

773 Например, решение **Ирландии** распространить право на социальные пособия на всех мигрантов или решение **Португалии** о предоставлении законного правового статуса всем мигрантам, чьи ходатайства находятся на рассмотрении, или решение **Соединенного Королевства** предоставить доступ к медицинскому обслуживанию всем мигрантам, независимо от правового статуса.

774 Например, в **Бельгии**, **Болгарии** и **Италии**.

775 В **Соединенных Штатах** власти штата Калифорния создали антикризисный фонд в размере 75 млн долларов, средства из которого будут направлены на оказание помощи нелегальным мигрантам в Калифорнии, пострадавшим от пандемии, но не имеющим права на пособие по безработице и другую социальную помощь ввиду отсутствия легального правового статуса. Мэр Чикаго издала распоряжение, в соответствии с которым беженцам и мигрантам предоставлялся равный доступ к поддержке и услугам, предоставляемым городом, включая антикризисное пособие в условиях пандемии.

776 В том числе **Германия**, **Ирландия** и **Соединенное Королевство**.

777 Работники сельского хозяйства и ферм вошли в список наиболее важных работников в большинстве стран, которые ввели такие исключения. Чрезвычайно важный характер их работы для обеспечения бесперебойного снабжения продуктами питания во время карантина подтвержден многочисленными отчетами и исследованиями. Например, в **Италии** практически вся работа по производству продовольствия и выращиванию овощей выполняется мигрантами. Также значительна доля мигрантов в здравоохранении и других отраслях сферы услуг.

778 Так было, например, в **Италии** (см. описание выше).

779 Трудовые мигранты составляют значительное большинство работников мясоперерабатывающих заводов в Западной Европе. В условиях карантина исключительно важное значение работников мясной промышленности и сельского хозяйства стало еще более очевидным, а потребность в труде мигрантов увеличилась. См., например, **сообщения** о подобных вспышках в **Германии** и **Ирландии**.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- При закрытии границ государствам следует рассмотреть возможность установить в явном виде исключения, гарантирующие допуск на их территорию соискателей убежища, а также упростить процедуру регистрации таких лиц на границе. Помимо этого, государства, при наличии такой возможности, могут разрешить подачу ходатайств и продолжение процедур получения убежища в письменной или электронной форме. Также государствам следует автоматически продлить действие разрешений на проживание для всех, кто находится на их территории, до окончания действия чрезвычайных мер.
- В такой чрезвычайной ситуации, как пандемия COVID-19, государствам следует рассмотреть возможность урегулирования статуса лиц, заявления которых находятся на рассмотрении (как беженцев, так и других мигрантов), с тем чтобы обеспечить равный доступ к помощи и услугам.
- Следует установить «барьеры»⁷⁸⁰ между иммиграционными органами и службами, предоставляющими помощь и услуги, с тем чтобы охватить как можно больше мигрантов, подвергающихся риску заразиться COVID-19 или другими инфекциями.
- При наличии такой возможности размещение в центрах приема должно осуществляться в одноместных комнатах или небольших общих блоках (особенно для пожилых людей и других уязвимых групп). В помещениях общего пользования необходимо проводить дезинфекцию для снижения риска инфицирования.
- Следует на систематической основе проводить медицинский осмотр вновь прибывающих лиц, а также выделить помещения для изоляции лиц с подозрением на наличие или подтвержденным наличием COVID-19.
- Необходимо решать особые проблемы бездомных мигрантов, в том числе путем предоставления временного жилья.
- Следует ввести мораторий на заключение под стражу мигрантов и рассмотреть возможность освободить мигрантов, находящихся под стражей, и разместить их в альтернативных объектах на базе местных общин.
- Необходимо возобновить поисково-спасательные операции⁷⁸¹ и обеспечить их бесперебойное проведение во время чрезвычайных ситуаций в соответствии с принципами солидарности и общей ответственности.
- Следует обеспечить правозащитникам возможности для безопасного проведения мониторинга границ.
- Рекомендуется устранить законодательные и другие нормативные препятствия, мешающие жителям оказывать помощь нуждающимся мигрантам.
- Следует рассмотреть возможность упростить трудоустройство временных мигрантов и соискателей убежища в наиболее важных во время кризиса отраслях экономики.
- Необходимо обеспечить реализацию надлежащих мер по охране здоровья работников уязвимых отраслей, значительную долю среди которых составляют трудовые мигранты.

780 «Барьеры», в частности, должны обеспечивать отсутствие у органов иммиграционного контроля доступа к информации об иммиграционном статусе лиц, обращающихся за помощью или услугами, например, в учреждения здравоохранения, школы или другие учреждения, предоставляющие социальные услуги. В этой связи благодаря таким «барьерам» эти учреждения не несут обязанности запрашивать или передавать в другие органы информацию об иммиграционном статусе их клиентов. Доступ к помощи и услугам является гарантированным правом и предусмотрен обязательствами государств в рамках целого ряда международных конвенций (например, доступ детей к здравоохранению, доступ к охране материнства, доступ к минимальным стандартам социальной защиты для обеспечения права на жизнь).

781 Обязательство государств проводить поисково-спасательные операции вытекает из их обязательства защищать право на жизнь. В Решении Совета министров, принятом в 2005 г. в Любляне, содержатся дополнительные сведения, касающиеся пограничного режима, включая требования в отношении соблюдения прав человека мигрантов, в том числе права на жизнь.

II.3.Д ЖЕРТВЫ ТОРГОВЛИ ЛЮДЬМИ

Государства-участники ОБСЕ приняли обязательства по осуществлению мер по борьбе с торговлей людьми в таких областях, как предупреждение торговли людьми, уголовное преследование виновных и защита жертв, включая создание национальных механизмов перенаправления (НМП); разработка национальных планов действий по борьбе с торговлей людьми; принятие законодательных и других мер, направленных на эффективное предупреждение и пресечение торговли людьми и защиту жертв торговли людьми⁷⁸². Государства-участники также признали значение международных инструментов – в частности, принятого в 2000 г. Протокола ООН о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее (Палермского протокола), который включает в себя первое согласованное государствами определение преступления торговли людьми и содержит основные рамки для эффективного предупреждения и пресечения торговли людьми. Другие международные и региональные инструменты⁷⁸³ тоже повлияли на проводимую во многих государствах-участниках работу в этой сфере. Помимо этого, в контексте чрезвычайных ситуаций Генеральная Ассамблея ООН призвала правительства государств и международное сообщество «...заняться решением вопроса о повышенной уязвимости женщин и девочек

в связи с торговлей людьми и эксплуатацией и связанным с этим насилием на почве половой принадлежности»⁷⁸⁴.

Пандемия привела к росту уязвимости лиц, принадлежащим к группам риска с точки зрения торговли людьми⁷⁸⁵, и ограничила возможность государств принимать меры по предотвращению и пресечению преступлений, связанных с торговлей людьми. Пандемия значительно осложнила принятие эффективных мер по борьбе с этим явлением, включая выявление жертв и обеспечение им доступа к поддержке, защите и возмещению ущерба, а также предупреждение торговли людьми. Многие государства в первую очередь направляют ресурсы на борьбу с пандемией, однако крайне важно, чтобы НМП и подобные системы продолжали эффективно работать с использованием подходов, основанных на правах человека, ориентированных на интересы жертвы и учитывающих перенесенную жертвой травму, а также гендерный фактор.

Для оценки воздействия мер, связанных с пандемией, на нынешних и бывших жертв торговли людьми и на усилия по борьбе с торговлей людьми, а также в целях разработки надлежащих мер реагирования БДИПЧ и структура «ООН-Женщины» провели опрос среди неправительственных организаций, занимающихся борьбой с торговлей людьми, и среди жертв торговли людьми (далее – «опрос»)⁷⁸⁶. Результаты этого

782 Государства-участники ОБСЕ приняли целый ряд обязательств, касающихся различных аспектов борьбы с торговлей людьми. См., в частности, План действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, принятый в ходе встречи Совета министров в Маастрихте в 2003 г., в также решения и декларации Совета министров по итогам встреч в Вене (2000), Порту (2002), Софии (2004), Любляне (2005), Брюсселе (2006); Мадриде (2007); Хельсинки (2008); Вильнюсе (2011); Киеве (2013); Вене (2017) и Милане (2018).

783 Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми 2005 г., Конвенция ООН о правах ребенка 1989 г. и факультативные протоколы к ней, Конвенция МОТ № 182 о наихудших формах детского труда 1999 г., Директива №2011/36/EU Европейского парламента и Совета о предупреждении и пресечении торговли людьми и защите ее жертв 2011 г., Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции 2018 г., Общая рекомендация КЛДЖ о торговле женщинами и девочками в контексте глобальной миграции (проект) 2020 г. См. также Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., особенно Цели в области устойчивого развития №№ 5, 8 и 16.

784 Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «**Торговля женщинами и девочками**», 30 января 2009 г., A/RES/63/156, п. 4.

785 Специальный докладчик ООН по вопросу о торговле людьми подчеркнула, что хотя на данный момент невозможно полностью оценить последствия пандемии для торговли людьми, «можно со всей уверенностью заявить, что ее социально-экономические последствия уже сейчас делают малообеспеченных и маргинализированных лиц еще более уязвимыми к торговле людьми и эксплуатации». См.: OHCHR (2020) **COVID-19 Position paper: The impact and consequences of the COVID-19 pandemic on trafficked and exploited persons** [УВКПЧ ООН, Последствия пандемии COVID-19 для жертв торговли людьми и эксплуатации: документ с изложением позиции].

786 Ответы неправительственных организаций, занимающихся борьбой с торговлей людьми, поступили более чем из 100 стран (в том числе из 45 стран региона ОБСЕ), а ответы жертв торговли людьми – более чем из 40 стран (в том числе из 13 стран региона ОБСЕ). Избранные цитаты основных респондентов приведены далее.

опроса были учтены при формулировании выводов и соображений, изложенных ниже.

ВОПРОСЫ, ВЫЗЫВАЮЩИЕ ОБЕСПОКОЕННОСТЬ

Пандемия повысила уязвимость к торговле людьми⁷⁸⁷. По данным Всемирного банка, в результате этого кризиса от 40 до 60 миллионов человек окажутся в состоянии крайней нищеты. Наибольшему риску стать жертвами различных форм эксплуатации подвергаются лица, занятые в неформальной экономике⁷⁸⁸. Объем денежных переводов от лиц, уехавших на заработки, из-за пандемии сократился как минимум на 20%, что еще больше усиливает уязвимость лиц, принадлежащих к группам риска и нуждающихся в этих средствах для того, чтобы выжить⁷⁸⁹. Помимо этого, пандемия крайне негативно сказалась на доступе к трудоустройству и правах трудовых мигрантов, особенно молодых женщин⁷⁹⁰. Поскольку многие страны на продолжительное время частично или полностью закрыли свои границы, эти ограничения на передвижение подтолкнули многих мигрантов или лиц, ищущих убежище, к поиску альтернативных и более опасных миграционных маршрутов, что увеличило для них риск стать жертвами торговли людьми как в странах транзита, так и в странах назначения⁷⁹¹.

Еще до пандемии женщины и девочки составляли большинство среди выявленных жертв торговли

людьми, и весьма вероятно, что именно они окажутся в числе самых пострадавших в период кризиса и после него⁷⁹² (особенно женщины и девочки из маргинализированных общин). Существующее гендерное неравенство сказывается на новых тенденциях, поскольку, как хорошо известно, рост домашнего насилия во время пандемии является фактором, способствующим торговле людьми⁷⁹³. Пандемия также усилила уязвимость детей к торговле людьми⁷⁹⁴, особенно с использованием Интернета. Правоохранительные органы в регионе ОБСЕ сообщали об активизации онлайн-груминга и сексуальной эксплуатации детей в Интернете, а также об экспоненциальном росте распространения детской онлайн-порнографии⁷⁹⁵. Высказывалась обеспокоенность и по поводу того, что лица, осужденные за торговлю людьми, могут использовать пандемию как оправдание для невыплаты назначенной судом компенсации, ссылаясь на утрату источников дохода.

787 **COVID-19 Position paper: The impact and consequences of the COVID-19 pandemic on trafficked and exploited persons**, OHCHR (2020).

788 World Bank, **The impact of COVID-19 (Coronavirus) on global poverty: Why Sub-Saharan Africa might be the region hardest hit** [Воздействие COVID-19 (коронавируса) на бедность в мире: почему Африка к югу от Сахары может стать наиболее пострадавшим регионом], 20 April 2020.

789 См.: **Coronavirus a challenge, and opportunity, to fix remittances system than funnels billions home from abroad** [Коронавирус стал вызовом, но и возможностью отрегулировать систему денежных переводов, через которую в родные страны из-за рубежа переводятся миллиарды], UN News, 2 June 2020

790 Fraser, E. (2020) **Impact of COVID-19 Pandemic on Violence against Women and Girls** [Влияние пандемии COVID-19 на проблему насилия в отношении женщин и девочек], VAWG Helpdesk Research Report No. 284. London, UK: VAWG Helpdesk.

791 **COVID-19 Position paper: The impact and consequences of the COVID-19 pandemic on trafficked and exploited persons**, OHCHR (2020).

792 **Aggravating circumstances: How coronavirus impacts human trafficking** [Отягчающие обстоятельства: как коронавирус влияет на торговлю людьми], Wagner L., Hoang T. (2020)

793 **The Intersections of Domestic Violence and Human Trafficking** [Пересечение домашнего насилия и торговли людьми], NNEDV (2017)

794 **Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children** [Аналитическая справка: воздействие COVID-19 на детей], United Nations (2020).

795 См. **Exploiting Isolation: Offenders and victims of online child sexual abuse during the COVID-19 pandemic** [Эксплуатация изоляции: преступники и жертвы сексуального насилия над детьми в Интернете во время пандемии COVID-19], EUROPOL, 19 June 2020.

БДИПЧ и структура «ООН-Женщины»: Опрос жертв торговли людьми (2020)

«Жертвы страдают – страдает психическое здоровье – мы постоянно возвращаемся в мыслях к ситуациям, когда мы были взаперти, чуть не умерли, задохались, нас не кормили и т. д. Нам нужно знать, что мы не лишимся наших домов, у нас будет пища и нам не придется выбирать между жизнью и доходом. Неужели я действительно должна умереть? Неужели я должна чувствовать, что задыхаюсь, каждый раз, когда выхожу на улицу или должна оставаться в крохотной квартире. Никто не разговаривает со мной...»

(женщина из Соединенных Штатов, пережившая торговлю людьми).

«[Жертв] заставляют контактировать с другими людьми, которые могут быть заражены, и торговцы находят новые способы эксплуатации жертв»

(женщина из Соединенного Королевства, пережившая торговлю людьми).

«Необходимо лучше знать планы спасения для женщин – они чувствуют, что им некуда идти, приюты полны COVID-19. Квартиры не сдают, и девочки не могут связаться с социальными работниками или социальными службами, чтобы сбежать»

(женщина из Канады, пережившая торговлю людьми).

«[Необходима] финансовая помощь от государства, чтобы справиться с трудностями, даже после пандемии COVID-19»

(женщина из Албании, пережившая торговлю людьми).

«Да, службы первой линии должны связываться с пострадавшими и предлагать им выход. Ответственные власти в городах могли бы дешево снять номера в гостиницах, вынужденных закрыться из-за коронавируса, и предоставить их жертвам торговли людьми на время пандемии»

(женщина из Германии, пережившая торговлю людьми).

Жертвы торговли людьми столкнулись с повышенным риском контроля, насилия и изоляции со стороны эксплуататоров и были лишены возможности обратиться за помощью и поддержкой, а их доступ к получению помощи значительно сократился. Высказывалась озабоченность в связи с тем, что жертвы торговли людьми могут не обращаться за медицинской помощью в случае заражения COVID-19, опасаясь административного задержания из-за своего неурегулированного миграционного статуса. Жертвы торговли людьми, находящиеся под стражей в миграционных центрах или лишённые свободы по иным причинам, могут остаться невыявленными в связи с ограничением доступа НПО, осуществляющих мониторинг, к этим объектам. Другие выявленные жертвы иногда находились в ситуации полной неопределённости и не могли вернуться в родные страны из-за закрытия границ, отсутствия документов и денег или отсутствия координации между властями разных стран. Некоторые жертвы торговли людьми сообщили об усилении домашнего насилия и экономической нестабильности,

а также об опасениях относительно того, что торговцы людьми будут выпущены из тюрем из-за пандемии COVID-19⁷⁹⁶. Помимо этого, по имеющимся сведениям, жертвы торговли людьми, не выплатившие долг торговцам, могут быть принуждены к участию в деятельности, сопряжённой с высоким риском (включая неформальный труд, проституцию и производство онлайн-порнографии)⁷⁹⁷.

796 См.: **Safety Planning During COVID-19: Tips From Survivors For Survivors** [Планы обеспечения безопасности во время пандемии COVID-19: советы бывших жертв нынешним], Sanctuary for Families, 17 March 2020.

797 См.: OHCHR (2020), COVID-19 Position paper: The impact and consequences of the COVID-19 pandemic on trafficked and exploited persons. <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Trafficking/COVID-19-Impact-trafficking.pdf>.

Жертвы торговли людьми столкнулись с повышенным риском контроля, насилия и изоляции со стороны эксплуататоров и были лишены возможности обратиться за помощью и поддержкой, а их доступ к получению помощи значительно сократился. Некоторые из них сообщили об усилении домашнего насилия и экономической нестабильности, а также об опасениях относительно того, что торговцы людьми будут выпущены из тюрем из-за пандемии COVID-19.

Итоги опроса показали, что пандемия негативно сказалась на работе НМП и национальных систем защиты детей, в частности, на доступе к процедурам идентификации, размещению в приютах и социальным службам. В числе других проблем назывались трудности с доступом к НМП или аналогичным механизмам и с урегулированием миграционного статуса; небезопасное размещение; получение доступа к психологической и медицинской помощи, а также к услугам переводчиков и адвокатов. Помимо этого, работники служб «первой линии» из организаций гражданского общества сообщали о сокращении финансирования из-за чрезвычайной ситуации, не позволяющем продолжить работу по обеспечению потребностей жертв в условиях пандемии.

Итоги опроса показали, что пандемия негативно сказалась на работе НМП и национальных систем защиты детей, в частности, на доступе к процедурам идентификации, размещению в приютах и социальным службам.

В связи с пандемией повысилась нагрузка на правоохранительные органы, что существенно затруднило выявление случаев торговли людьми. Жертвы, находящиеся в процессе получения официального статуса жертвы торговли людьми, сталкивались с задержками и отсрочками, что приводило к отсутствию доступа к услугам и, в результате, росту уязвимости к дальнейшей эксплуатации. Жертвы торговли людьми также испытывали трудности с доступом к размещению

в приютах и другой помощи, поскольку многие приюты и поставщики услуг сократили свою работу, закрылись или приостановили прием новых клиентов. Особые проблемы с доступом к надлежащей защите и правовым процедурам возникали у жертв-детей – на них негативно отразились значительные изменения в процедурах и задержки с назначением официальных опекунов⁷⁹⁸.

Помимо ограниченного доступа к безопасному размещению, нынешние и бывшие жертвы торговли людьми испытывали трудности с доступом к услугам здравоохранения, в том числе к семейным врачам, психологической помощи, больницам, аптекам, тестированию на COVID-19 и средствам индивидуальной защиты (СИЗ). Также очень важно отметить усиление симптомов ПТСР и других психологических проблем у жертв торговли людьми.

Изменения в процедурах, задержки и переносы рассмотрения административных, уголовных и гражданских дел вследствие введения чрезвычайных мер негативно сказались на доступе нынешних и бывших жертв к защите, правосудию и возмещению ущерба. Административные процедуры имеют решающее значение для рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, оформления временного и постоянного вида на жительство, получения разрешения на работу и урегулирования статуса пребывания в стране в период пандемии⁷⁹⁹.

Следствием пандемии стала потеря работы, которая, в свою очередь, привела к нехватке средств на обеспечение базовых потребностей – питания, жилья и ухода за детьми. В этом контексте лица, пережившие торговлю людьми, назвали в качестве одной из самых насущных потребностей эффективное возмещение ущерба в форме денежного пособия, необходимого для их реинтеграции и участия в жизни общества, а также для уменьшения их уязвимости к эксплуатации

798 OSCE/ODIHR and UN Women (2020), Addressing Emerging Human Trafficking Trends and Consequences of the COVID-19 Pandemic: Survey of Non-Governmental Frontline Service Providers. Summary Report [БДИПЧ ОБСЕ и «ООН-Женщины», Возникающие тенденции и последствия пандемии COVID-19: опрос неправительственных поставщиков услуг первой линии (сводный отчет)].

799 Там же.

и повторному попаданию в сети торговцев людьми во время и после пандемии⁸⁰⁰. В ряде государств бывшие жертвы торговли людьми, все еще проживающие в приютах, не могут переехать в другое жилье, так как во время действия чрезвычайных мер сложно осматривать жилые помещения и заключать контракты о найме жилья. Помимо этого, жертвы торговли людьми часто не могут вернуться в свои страны или сталкиваются с задержками в этом вопросе из-за закрытия границ, прекращения транспортного сообщения и отсутствия доступа к помощи со стороны государственных ведомств и поставщиков услуг в странах назначения⁸⁰¹.

После начала пандемии стала меняться динамика торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации, особенно женщинами и детьми: в настоящее время происходит переход от традиционных форм эксплуатации к различным формам торговли людьми онлайн. Средства массовой информации публикуют сообщения о фактах, свидетельствующих о производстве и широком распространении порнографии с участием жертв торговли людьми, особенно детской порнографии⁸⁰². Например, крупнейший порносайт мира, в отношении которого начато расследование в связи с размещением видео с участием жертв торговли людьми, детей, а также видео изнасилований⁸⁰³, объявил об отмене платы за доступ ко всему контенту на период пандемии COVID-19, что, как ожидается, повысит спрос на торговлю женщинами и детьми в целях производства порнографии, а также к спросу на другие формы торговли людьми в целях их сексуальной эксплуатации онлайн. Имеются свидетельства (хотя и отрывочные) о росте сексуальной эксплуатации с использованием веб-камер⁸⁰⁴. Помимо этого,

переход на удаленный режим работы в условиях пандемии дает преступникам новые способы целенаправленного поиска людей онлайн – и для того, чтобы генерировать спрос, и для того, чтобы осуществлять груминг (подготовку к вербовке) в отношении женщин и детей для торговли людьми в целях их сексуальной эксплуатации⁸⁰⁵.

После начала пандемии стала меняться динамика торговли людьми в целях сексуальной эксплуатации, особенно женщинами и детьми: в настоящее время происходит переход от традиционных форм эксплуатации к различным формам торговли людьми онлайн. Средства массовой информации публикуют сообщения о фактах, свидетельствующих о производстве и широком распространении порнографии с участием жертв торговли людьми (в частности, детской порнографии).

Закрытие школ, рост домашнего насилия и экономическая нестабильность, а также увеличение времени, проводимого в Интернете – все эти факторы усугубляют потенциальную уязвимость детей к торговле людьми. В зоне повышенного риска с точки зрения торговли людьми находятся дети, являющиеся жертвами насилия, бездомные дети, а также дети без гражданства, внутренне перемещенные, не имеющие документов или без сопровождения взрослых. Дополнительным фактором риска, из-за которого дети могут стать жертвами торговли людьми (особенно в целях сексуальной эксплуатации), является изоляция вместе с потенциальными злоумышленниками. Во время действия чрезвычайных мер отмечался рост числа сообщений о жестоком обращении с детьми, в том числе о новых способах сексуальной эксплуатации и надругательства над детьми (например, онлайн-трансляция сексуальных

800 OSCE/ODIHR (2020), Addressing Emerging Human Trafficking Trends and Consequences of the COVID-19 Pandemic: Survey of Survivors of Trafficking. Summary Report.

801 Там же.

802 См. **How traffickers exploit the covid-19 pandemic** [Как торговцы людьми пользуются пандемией COVID-19 в своих интересах], Siddharth Kara.

803 **Pornhub Under Fire After Videos of Rapes, Sex Trafficking Victims Posted to Site** [Pornhub подвергся резкой критике в связи с размещением видеозаписей изнасилований и роликов с участием жертв торговли людьми], The Dailywire, 12 February 2020.

804 **'Traffickers Are Not Shut Down': Congressman Warns of Risk to Children & Other Victims**

«Деятельность торговцев людьми не пресечена»: конгрессмен предостерег о рисках для детей и других жертв], CBN NEWS, 28 April 2020.

805 **Risk of online sex trolling rises as coronavirus prompts home working** [При работе на домашнем режиме из-за коронавируса возрастает риск сексуального троллинга в Интернете], Thomson Reuters Foundation, 18 March 2020.

надругательств над детьми или организация «служб доставки»/«предоставления услуг без выхода из машины»)»⁸⁰⁶.

Также имеются сообщения об активизации в период действия чрезвычайных мер онлайн-груминга и эксплуатации детей с использованием игровых веб-сайтов и социальных сетей лицами, совершающими сексуальные преступления; причина состоит в том, что во время реализации чрезвычайных мер детям приходится оставаться дома и они проводят больше времени в Интернете, и одновременно с этим отмечается рост спроса на порнографию⁸⁰⁷. Международные и национальные правоохранительные ведомства, в том числе Европол и Федеральное бюро расследований Соединенных Штатов, предупреждают о выросшем риске сексуальной эксплуатации в Интернете и признаках надругательства над детьми или торговли детьми⁸⁰⁸. Имеющаяся информация свидетельствует о росте спроса на материалы с изображением сексуального надругательства над детьми и увеличении производства таких материалов, а также о росте онлайн-эксплуатации во время пандемии COVID-19, особенно с использованием прямых онлайн-трансляций⁸⁰⁹. Распространители детской порнографии постоянно используют все новые изощренные методы и кроссплатформенные стратегии, позволяющие обмануть автоматические системы распознавания детской порнографии, разработанные технологическими компаниями⁸¹⁰.

806 Новости ООН, **Жертвы торговцев «живым товаром» оказались в еще большей опасности во время пандемии**, 6 мая 2020 г.

807 См. **Video Games and Online Chats Are 'Hunting Grounds' for Sexual Predators** [Видеоигры и онлайн-чаты стали «местом охоты» для лиц, совершающих сексуальные преступления], New York Times, 7 December 2019.

808 См. **Exploiting Isolation: Offenders and victims of online child sexual abuse during the COVID-19 pandemic**, EUROPOL, 19 June 2020; **Pandemic Profiteering: How Criminals Exploit the COVID-19 Crisis** [Извлечение выгоды из пандемии: как преступники используют пандемию COVID-19 в своих интересах], EUROPOL, 27 March 2020; см. также **School Closings Due to COVID-19 Present Potential for Increased Risk of Child Exploitation** [Закрытие школ из-за COVID-19 может привести к увеличению риска эксплуатации детей], FBI, 23 March 2020.

809 Там же.

810 См., например: **Child sexual abuse images and online exploitation surge during pandemic** [Резкое увеличение количества изображений сексуального насилия над детьми в Интернете

ПРИМЕРЫ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Во многих государствах новые тенденции и динамика в сфере торговли людьми не остаются без внимания. В некоторых странах позитивным явлением для нынешних и бывших жертв торговли людьми стали меры по облегчению положения мигрантов. Тем не менее, лишь очень немногие государства-участники приняли целенаправленные меры именно в рамках борьбы с торговлей людьми – например, разработали специальные протоколы, позволяющие НМП продолжить свою работу⁸¹¹. В ряде стран уменьшить уязвимость к торговле людьми помогло предоставление временных видов на жительство и доступа к услугам⁸¹². В других странах была продлена программа «перехода на следующий этап»⁸¹³, в которую включаются лица, не получившие официального статуса жертв торговли людьми или не нуждающиеся в предоставлении жилья. Ряд государств приступили к изучению возможных способов противодействия росту эксплуатации в Интернете⁸¹⁴.

и онлайн-эксплуатации во время пандемии], NBC NEWS, 23 April 2020.

811 В **Кыргызстане** ведется разработка Протокола по борьбе с торговлей людьми в условиях чрезвычайного положения, который позволит НМП продолжить свою работу во время любого чрезвычайного положения.

812 В марте 2020 г. правительство **Португалии** объявило о предоставлении временного разрешения на пребывание всем мигрантам и соискателям убежища, заявления которых находились на рассмотрении, что снизило уязвимость этих лиц к торговле людьми, поскольку данной группе повышенного риска были предоставлены равные права с гражданами страны. См.: **Portuguese government gives temporary residence to immigrants with pending applications**, European Commission, 28 March 2020.

813 **Соединенное Королевство** продлило программу на три месяца, см.: Modern Slavery Act 2015: statutory guidance for England and Wales [Закон о современном рабстве 2015 г.: руководство по применению в Англии и Уэльсе].

814 В 2020 г. в **Соединенных Штатах** был принят закон «Об искоренении злоупотреблений и злостного пренебрежения интерактивными технологиями» (EARN IT Act), в котором предлагается пересмотреть нормы, касающиеся предотвращения сексуальной эксплуатации детей в Интернете. См.: **EARN IT Act of 2020**.

РЕКОМЕНДАЦИИ

- Необходимо обеспечить, чтобы у государств-участников были все возможности для создания, укрепления и реализации эффективного законодательства о борьбе с торговлей людьми, национальных механизмов перенаправления (НМП), национальных планов действий (НПД) и стандартных инструкций при помощи разработки протокола по борьбе с торговлей людьми в условиях чрезвычайной ситуации.
- Следует укреплять имеющиеся НМП в целях их эффективной реализации после окончания пандемии. Необходимо создать НМП в тех государствах, в которых они на данный момент отсутствуют. Особая уязвимость и особые потребности женщин и девочек в условиях чрезвычайной ситуации должны учитываться в НМП и НПД.
- Следует выделять финансирование службам «первой линии», с тем чтобы обеспечить предоставление всех необходимым услуг нынешним и бывшим жертвам торговли людьми во время и после пандемии. Необходимо информировать жертв торговли людьми, находящихся в ситуации риска, о досрочном освобождении осужденных за торговлю людьми из мест заключения и предоставлять им защиту.
- Необходимо обеспечить наличие услуг по содействию уходу из секс-индустрии в целях расширения выявления жертв торговли людьми и снижения уязвимости к торговле людьми в целях сексуальной эксплуатации во время и после пандемии.
- Следует внедрить протоколы по выявлению жертв в учреждениях здравоохранения, поскольку медицинские работники могут быть единственными лицами, контактирующими с жертвами торговли людьми во время чрезвычайного положения.
- В целях недопущения торговли людьми и принудительного труда следует разработать, укреплять и осуществлять политику в отношении методов управления системами поставок, используемых коммерческими предприятиями, при возобновлении ими своей деятельности. Эта работа должна включать проведение кампаний по поощрению соблюдения этических норм при найме персонала в частном секторе и повышению осведомленности групп риска об опасностях торговли людьми во время пандемии и после нее.
- Необходимо целенаправленно разрабатывать и выполнять правила государственных закупок, не допускающие использования бюджетных средств для целей эксплуатации труда жертв торговли людьми.
- Следует проводить работу с Интернет-провайдерами, платежными системами, банками и т. п., направленную на предотвращение использования Интернета для сексуальной эксплуатации детей, а также на снижение прибыльности торговли людьми путем воспрепятствования использованию торговцами распространенных платежных средств⁸¹⁵.

815 В соответствии с Решением СМ ОБСЕ МС. DEC 7.17.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЕ БДИПЧ ОБ ОКАЗАНИИ ПОМОЩИ

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

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

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

В рамках ОБСЕ государства-участники Организации согласились с тем, что центральную роль в обеспечении безопасности, основанной на сотрудничестве, и долгосрочной стабильности наших обществ играет человеческое измерение. Уважение прав человека и основных свобод, демократии и верховенства права остаются основой комплексной концепции безопасности, принятой ОБСЕ, – особенно во время кризиса. Государства подотчетны своим гражданам и несут ответственность друг перед другом за выполнение обязательств, принятых в рамках ОБСЕ⁸¹⁶. Государства также согласились с тем, что все без исключения обязательства ОБСЕ одинаково применимы для всех государств-участников и что чрезвычайное положение не может быть использовано для отказа от этих обязательств. Добросовестное выполнение обязательств Организации исключительно важно для отношений между государствами, между правительствами и гражданами, а также между организациями, членами которых эти государства являются⁸¹⁷.

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

816 Стамбульский документ ОБСЕ 1999 года.

817 Там же.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

собрания; также необходимо использовать результаты работы Бюро в области свободы мирных собраний⁸¹⁸. Помимо этого, следует упомянуть и все другие подготовленные БДИПЧ пособия и рекомендации, включая новейшее руководство **«Мониторинг мест лишения свободы в период пандемии COVID-19»**.

Уже много лет БДИПЧ ведет работу по противодействию дискриминации и преступлениям на почве ненависти, направленную на укрепление толерантности в обществе. Бюро всегда готово оказать поддержку государствам-участникам в выполнении их обязательств в области толерантности и недискриминации, предлагая проведение мероприятий по развитию потенциала правоохранительных органов в соответствующей области⁸¹⁹. Из-за пандемии замедлилась работа БДИПЧ по сбору данных о преступлениях на почве ненависти, а также данных, необходимых для борьбы с нетерпимостью и дискриминацией в целом, однако эта работа по-прежнему остается одним из наиболее приоритетных направлений деятельности Бюро⁸²⁰.

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

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

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

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

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

ПРИЛОЖЕНИЯ

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

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

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

2. ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ВВЕДЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ ИЛИ АНАЛОГИЧНОГО РЕЖИМА С ОТСТУПЛЕНИЕМ ОТ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ И НАПРАВЛЕНИЕМ УВЕДОМЛЕНИЯ В АДРЕС ООН И/ИЛИ СОВЕТА ЕВРОПЫ

ГОСУДАРСТВО-УЧАСТНИК	ОПИСАНИЕ	ДЛИТЕЛЬНОСТЬ
Албания	«Состояние природного бедствия», отличающееся от «чрезвычайного положения», было объявлено Советом министров 24 марта, затем продлено с согласия Собрания Республики Албания в соответствии со статьями 170–175 Конституции; закончилось 23 июня.	3 месяца
Армения	Чрезвычайное положение было введено на 30 дней 16 марта решением правительства на основании ст. 120 Конституции и трижды продлевалось постановлениями правительства (до 13 июля); ожидается, что чрезвычайное положение будет продлено и дальше.	будет определена позднее
Грузия	Чрезвычайное положение было объявлено президентом 21 марта на 30 дней и утверждено резолюцией № 5864 парламента Грузии в тот же день в соответствии со ст. 71 (часть 2) Конституции и ст. 2 (часть 1) закона «О чрезвычайном положении»; впоследствии оно дважды продлевалось и закончилось 22 мая. В этот день парламент Грузии одобрил, а президент издала особый чрезвычайный закон о внесении изменений в закон «Об общественном здравоохранении» и Уголовно-процессуальный кодекс Грузии, в соответствии с которым вводились специальные ограничительные меры на срок до 15 июля; Грузия уведомила Совет Европы о продлении действия отступлений до этой даты.	2 месяца
Кыргызстан	«Чрезвычайная ситуация» была объявлена 22 марта на всей территории страны на один месяц, а затем продлена; 24 марта было объявлено о введении (с 25 марта) чрезвычайного положения в отдельных городах и районах на основании ст. 64(9)(2) Конституции с согласия Жогорку Кенеша (парламента), позднее оно было продлено до 10 мая для некоторых из этих городов и районов; одновременно на всей территории продолжает действовать режим «чрезвычайной ситуации».	1,5 месяца
Латвия	«Чрезвычайная ситуация» была объявлена правительством в соответствии со ст. 10 закона «О чрезвычайной ситуации и чрезвычайном положении» с 13 марта и одобрена парламентом 13 марта, первоначально на срок до 14 апреля, после чего дважды продлевалась (до 9 июня), после чего закончилась; частичная отмена отступлений началась еще в период действия чрезвычайной ситуации.	Почти 3 месяца
Молдова	Чрезвычайное положение было объявлено решением парламента № 55 от 17 марта на период 60 дней на основании подпункта m статьи 66 Конституции Республики Молдова и было прекращено 15 мая.	60 дней
Румыния	Чрезвычайное положение на срок 30 дней было объявлено указом президента 16 марта с согласия парламента в соответствии со ст. 93 Конституции, затем было продлено еще на 30 дней по такой же процедуре и закончилось 14 мая.	60 дней
Сан-Марино	Так как «чрезвычайное положение» не предусмотрено Конституцией, экстренные меры были приняты правительством при помощи серии декретов-законов, то есть нормативных актов, принимаемых правительством в случае крайней необходимости и подлежащих обязательному внесению в парламент для утверждения в течение трех месяцев в соответствии со ст. 3 закона № 59 от 8 июля 1974 г. «О декларации прав граждан и основных принципов правопорядка Сан-Марино», первоначально на срок до 31 мая, однако новым декретом-законом № 96 от 31 мая было предусмотрено продление действия ограничительных мер «до окончания чрезвычайной ситуации в области здравоохранения».	не определена
Северная Македония	Чрезвычайное положение объявлено на 30 дней указом президента от 18 марта на основании статей 125–126 Конституции и впоследствии продлевалось четыре раза (до 22 июня), после чего оно закончилось.	3 месяца

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

3. ЧРЕЗВЫЧАЙНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ДРУГИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ МЕРЫ В ФЕДЕРАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВАХ

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