

Руководящие принципы по защите правозащитников

Protection from threats & attacks
by State & non-State actors

DEFENDERS AT
SPECIFIC RISK

ENABLING LEGAL ENVIRONMENT

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам
и правам человека (БДИПЧ)
Ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland

www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2014

Все права защищены. Содержание настоящей публикации может свободно копироваться и использоваться для образовательных и других некоммерческих целей при условии, что каждое такое использование будет сопровождаться ссылкой на БДИПЧ ОБСЕ как на источник.

ISBN 978-92-9234-898-4

Оформление: Нона Рейтер
Фотография на первой странице обложки: Агнешка Рембовска
Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

Руководящие принципы по защите правозащитников

Содержание

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	vii
ПРЕДИСЛОВИЕ	1
ВВЕДЕНИЕ	3
РАЗДЕЛ А. Руководящие принципы по защите правозащитников	7
I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ ЗАЩИТЫ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ	8
II. ФИЗИЧЕСКАЯ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ, СВОБОДА, БЕЗОПАСНОСТЬ И ДОСТОИНСТВО ПРАВОЗАЩИТНИКОВ	10
А. Защита от угроз, нападений и других нарушений	10
Б. Защита от судебной травли, криминализации, произвольных арестов и задержаний	12
В. Борьба со стигматизацией и маргинализацией	15
III. БЕЗОПАСНЫЕ И БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ПРАВОЗАЩИТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	16
Г. Свобода убеждений, свобода выражения мнения и свобода информации	17
Д. Свобода мирных собраний	20
Е. Свобода объединений и право создавать НПО, вступать в них и участвовать в их деятельности	23
Ж. Право участвовать в государственных делах	26
З. Свобода передвижения и правозащитная деятельность внутри страны и за ее пределами	26
И. Право на неприкосновенность частной жизни	28
К. Право обращаться в международные органы и поддерживать с ними связь	29
IV. РАМКИ ВЫПОЛНЕНИЯ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ	31
РАЗДЕЛ Б. Пояснительная записка	35
I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ ЗАЩИТЫ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ	44
II. ФИЗИЧЕСКАЯ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ, СВОБОДА, БЕЗОПАСНОСТЬ И ДОСТОИНСТВО ПРАВОЗАЩИТНИКОВ	59

А. Защита от угроз, нападений и других нарушений	59
Б. Защита от судебной травли, криминализации, произвольных арестов и задержаний	71
В. Борьба со стигматизацией и маргинализацией	82
III. БЕЗОПАСНЫЕ И БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ПРАВозащитной ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	88
Г. Свобода убеждений, свобода выражения мнения и свобода информации	88
Д. Свобода мирных собраний	102
Е. Свобода объединений и право создавать НПО, вступать в них и участвовать в их деятельности	114
Ж. Право участвовать в государственных делах	129
З. Свобода передвижения и правозащитная деятельность внутри страны и за ее пределами	133
И. Право на неприкосновенность частной жизни	142
К. Право обращаться в международные органы и поддерживать с ними связь	154
IV. РАМКИ ВЫПОЛНЕНИЯ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ	161
ПРИЛОЖЕНИЕ. Избранные справочные материалы и ресурсы	172
1. ДОГОВОРЫ И СТАНДАРТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ЗАЩИТЫ ПРАВозащитников	172
2. ОБЩИЕ СТАНДАРТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, КАСАЮЩИЕСЯ ЗАЩИТЫ ПРАВозащитников	174
3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВозащитников	176

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АКПЧ	Американская конвенция о правах человека
БДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
ВДПЧ	Всеобщая декларация прав человека
ГА ООН	Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций
ЕКПЧ	Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о защите прав человека)
ЕС	Европейский союз
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
КЛДЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КПИ	Конвенция о правах инвалидов
КПП	Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
КПР	Конвенция о правах ребенка
ЛГБТИ	Лесбиянки, гомосексуалы, бисексуалы, транссексуалы и интерсексуалы
МКЛРД	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации
МКПЧ	Межамериканская комиссия по правам человека
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МПЭСКП	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
НПИ	национальный правозащитный институт
НПО	неправительственная организация
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ООН	Организация Объединенных Наций
ПАСЕ	Парламентская ассамблея Совета Европы
РКНМ	Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств
ФПКПП	Факультативный протокол к Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания

ПРЕДИСЛОВИЕ

Прошло двадцать лет с тех пор, как главы государств и правительств государств-участников ОБСЕ приняли Будапештский документ 1994 года «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху», в котором они вновь заявили, что права человека и основные свободы, верховенство права и демократические институты являются основой мира и безопасности. Помимо этого, они подчеркнули необходимость защиты правозащитников.

Эта необходимость закреплена в Хельсинкском заключительном акте 1975 года, Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.) и других обязательствах ОБСЕ в области человеческого измерения, в каждом из которых признается исключительно важная роль правозащитников и гражданского общества в достижении наших общих целей в рамках ОБСЕ. Невозможно гарантировать соблюдение основных свобод и прав человека в мире, где правозащитники продолжают подвергаться преследованиям за свою работу.

На встрече ОБСЕ на высшем уровне в Астане в 2010 г. государства-участники вновь признали важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ, помогающие в полном объеме обеспечить уважение прав человека, основных свобод, принципов демократии и верховенства права (Астанинская юбилейная декларация 2010 г.).

Тем не менее, несмотря на эти обязательства, организации гражданского общества неоднократно обращали внимание ОБСЕ (и БДИПЧ в том числе) на нерешенные, вызывающие обеспокоенность проблемы, которые препятствуют их деятельности по защите прав человека, а также на серьезные риски, которым они иногда подвергаются. В связи с проведением встречи Совета министров ОБСЕ 2012 г. в Дублине сеть организаций гражданского общества выпустила совместное заявление, в котором выражается серьезная обеспокоенность по поводу безопасности правозащитников в регионе ОБСЕ и содержится призыв к ОБСЕ о разработке руководящих принципов по защите правозащитников¹. Откликаясь на этот призыв и действуя в соответствии со своим мандатом, БДИПЧ начало работу над проектом по подготовке данных руководящих принципов.

¹ *Dublin Declaration – Security of human rights defenders: time for OSCE to act* [Дублинская декларация «Безопасность правозащитников: время для действий ОБСЕ»], принята участниками параллельной конференции гражданского общества (Дублин, 5 декабря 2012 г.), http://www.civicsolidarity.org/sites/default/files/dublin_declaration_on_human_rights_defenders_final.pdf.

За два десятилетия, прошедшие с момента принятия Будапештского документа, было достигнуто немало успехов. Однако также очевидно, что перед правозащитниками стоит немало и прежних, и новых серьезных проблем. Мы надеемся, что данные руководящие принципы по защите правозащитников послужат основой для нового, подлинного партнерства между правительствами и правозащитниками, направленного на эффективное решение проблем и объединение усилий для достижения общей цели – поощрения соблюдения прав человека и основных свобод в регионе ОБСЕ.

*Посол Янез Ленарчич
Директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека*

ВВЕДЕНИЕ

«Я с особенным удовлетворением воспринял формулировку Комитета, в которой подчеркнута роль защиты прав человека как единственного прочного основания для подлинного и долговечного международного сотрудничества... Я убежден, что международное доверие, взаимопонимание, разоружение и международная безопасность немислимы без открытости общества, свободы информации, свободы убеждений, гласности, свободы поездок и выбора страны проживания».

(Андрей Сахаров, 1975 г.)²

В Хельсинкском заключительном акте 1975 г. государства-участники тогда еще Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) признали право каждого лица знать свои права и поступать в соответствии с ними; впоследствии было признано и право запрашивать и получать помощь от других в защите прав человека и помогать другим в защите прав человека³. В связи с подготовкой Декларации Организации Объединенных Наций о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (Декларация ООН о правозащитниках) государства также подчеркнули (в Будапештском документе 1994 г.) необходимость защищать правозащитников. Таким образом, право защищать права человека в том виде, в котором оно признано в Декларации ООН, четко закреплено в обязательствах ОБСЕ.

Данные руководящие принципы основаны на этих обязательствах и общепризнанных стандартах в области прав человека, которые государства-участники ОБСЕ обязались соблюдать. Руководящие принципы опираются на основные международные документы, касающиеся защиты правозащитников, – в частности, на Декларацию ООН о правозащитниках. В данном документе не устанавливаются новые нормы и не создаются «особые» права правозащитников; речь идет о защите прав человека тех, кто подвергается риску в связи со своей правозащитной деятельностью. Таким образом, руководящие принципы направлены на то, чтобы содействовать равной защите прав человека всех лиц.

ЦЕЛИ И МЕТОДИКА

В данных руководящих принципах использованы результаты давнего сотрудничества Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) с правозащитниками: положение правозащитников и условия, в которых они осуществляют свою деятельность, уже давно находятся в центре

² Нобелевская лекция, 11 декабря 1975 г.

³ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г.

внимания Бюро⁴. В соответствии с мандатом БДИПЧ, данные руководящие принципы призваны помочь государствам-участникам в выполнении ими своих обязательств в области человеческого измерения, касающихся защиты правозащитников. Бюро было поручено оказывать помощь государствам-участникам ОБСЕ, с тем чтобы «обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и... создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в масштабах всего общества» (Хельсинкский документ 1992 г.).

Руководящие принципы были подготовлены в ходе консультаций, в которых приняли участие многие правозащитники, международные эксперты, партнеры из других межправительственных организаций, а также представители гражданского общества, национальных правозащитных институтов и государств-участников ОБСЕ. После первого совещания заинтересованных сторон, которое состоялось в июне 2013 г., БДИПЧ в течение двух месяцев провело ряд консультационных встреч на субрегиональном уровне с правозащитниками со всего региона ОБСЕ, с тем чтобы выявить основные проблемы, возникающие в различных регионах и странах⁵. Помимо этого, БДИПЧ опубликовало объявление о приеме письменных материалов, которое было широко растиражировано по всему региону для наибольшего охвата гражданского общества. Консультативная группа в составе 12 правозащитников и международных экспертов оказала содействие в рецензировании и доработке черновых вариантов данных руководящих принципов. В мае 2014 г. БДИПЧ провело консультационное совещание с представителями государств-участников, на котором они смогли высказать свои мнения и предложить дополнительную информацию в подготовленный сводный проект документа.

4 Наряду с публикациями по различным смежным темам, БДИПЧ выпустило два специальных доклада о положении правозащитников: «Правозащитники в регионе ОБСЕ: наша коллективная совесть» (10 декабря 2007 г.), <http://www.osce.org/ru/odihr/29715?download=true>; Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices [Правозащитники в регионе ОБСЕ: вызовы и примеры хорошей практики] (15 декабря 2008 г.), <http://www.osce.org/odihr/35652?download=true>.

5 В консультационных совещаниях на субрегиональном уровне приняли участие около 110 правозащитников, занимающихся различными вопросами прав человека в самых разных странах. Две встречи прошли в сентябре 2013 г. В первой участвовали правозащитники из Австрии, Андорры, Бельгии, Болгарии, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Канады, Кипра, Латвии, Литвы, Лихтенштейна, Люксембурга, Мальты, Монако, Нидерландов, Норвегии, Польши, Португалии, Румынии, Сан-Марино, Святого Престола, Словакии, Словении, Соединенного Королевства, Соединенных Штатов, Финляндии, Франции, Хорватии, Чешской Республики, Швейцарии, Швеции и Эстонии. Во втором совещании приняли участие правозащитники из Беларуси, Молдовы, Российской Федерации и Украины. Еще две встречи прошли в октябре 2013 г. В первой участвовали правозащитники из Азербайджана, Албании, Армении, Боснии и Герцеговины, Грузии, бывшей югославской Республики Македония, Сербии, Турции и Черногории. Кроме того, участие в этой встрече приняли представители Косово. Четвертая консультационная встреча состоялась с участием правозащитников из Казахстана, Кыргызстана, Монголии, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана.

БЛАГОДАРНОСТИ

БДИПЧ выражает благодарность всем тем, кто участвовал в рабочих консультациях, за их неоценимый вклад в подготовку данных руководящих принципов. Мы признательны правозащитникам, а также экспертам и партнерам, представляющим другие международные механизмы и принимающим меры по улучшению защиты правозащитников (в том числе руководителям отделов и сотрудникам, работающим со Специальным докладчиком ООН по вопросу о положении правозащитников); Комиссару Совета Европы по правам человека; Докладчику ПАСЕ по вопросу о положении правозащитников; Европейской службе внешнеполитической деятельности; Специальному докладчику по вопросу о правозащитниках Межамериканской комиссии по правам человека и коллегам из Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. В частности, БДИПЧ благодарит членов консультативной рабочей группы за оказанную ими экспертную помощь и вклад в подготовку настоящего документа. Мы также выражаем благодарность государствам-участникам, внесшим свой вклад в составление документа в ходе консультаций.

РАЗДЕЛ А.

Руководящие принципы по защите правозащитников

1. **Право защищать права человека – общепризнанное право.** Оно вытекает из всеобщих прав человека, которые являются неделимыми, взаимозависимыми и взаимосвязанными и которые государства-участники ОБСЕ обязались уважать, защищать и осуществлять в отношении всех лиц, находящихся на их территории и под их юрисдикцией.
2. **Кто является правозащитником?** Правозащитники действуют с целью «индивидуально и совместно с другими поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы»⁶ на местном, национальном, региональном и международном уровнях. Они признают универсальность прав человека для всех без какого-либо различия и защищают права человека мирными средствами.
3. **Правозащитники играют важнейшую роль в демократических обществах.** Активное участие индивидов, групп, организаций и институтов имеет решающее значение для обеспечения постоянного прогресса в реализации международных прав человека. Гражданское общество, помимо прочего, помогает государствам в полном объеме обеспечивать соблюдение прав человека, основных свобод, а также принципов демократии и верховенства права. Таким образом, правозащитники выполняют важные и законные функции в демократических обществах. Государственные власти должны понимать, что различающиеся взгляды могут выражаться мирным способом в демократических обществах; они должны открыто признать важную и законную роль правозащитников.
4. **Необходимость защиты правозащитников.** Правозащитники подвергаются особому риску и часто становятся жертвами серьезных злоупотреблений из-за своей правозащитной деятельности. Вследствие этого они нуждаются в особой и усиленной защите на местном, национальном и международном уровнях. Некоторые группы правозащитников подвергаются повышенному риску ввиду особого характера своей работы, вопросов, которыми они занимаются; условий, в которых они ведут свою деятельность; своего географического региона или своей принадлежности к определенной группе или связи с ней.

⁶ Декларация ООН о правозащитниках (Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы), 1998, статья 1, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml.

5. **Характер обязанностей государства.** Основную ответственность за защиту правозащитников несут государства. На них возлагаются как позитивные, так и негативные обязательства в отношении прав правозащитников. В соответствии со своими обязанностями в рамках международного права, согласно которым они должны уважать, защищать и осуществлять права человека, государства должны делать следующее:
- а) воздерживаться от любых действий, нарушающих права правозащитников из-за их правозащитной деятельности;
 - б) защищать правозащитников от злоупотреблений и иных действий, совершаемых третьими лицами по причине их правозащитной деятельности, и предпринимать для этого максимум усилий;
 - в) принимать активные меры по поощрению полной реализации прав правозащитников, в том числе их права защищать права человека.
6. **Безопасные и благоприятные условия для правозащитной деятельности.** Эффективная защита достоинства, физической и психологической неприкосновенности, свободы и безопасности правозащитников является необходимым предварительным условием реализации права на защиту прав человека. Кроме того, для создания безопасных и благоприятных условий требуется реализация ряда других основных прав человека, необходимых для ведения правозащитной деятельности, – прав на свободу убеждений, выражения мнений, мирных собраний и объединений; права участвовать в государственных делах; права на свободу передвижения, на неприкосновенность частной жизни и права беспрепятственно обращаться в международные органы, включая международные и региональные механизмы защиты прав человека.

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ ЗАЩИТЫ ПРАВозащитников

7. **Признание международного измерения защиты правозащитников.** Обязательства в сфере человеческого измерения являются вопросом, вызывающим непосредственный и законный интерес со стороны всех государств-участников ОБСЕ. При том, что ответственность за защиту правозащитников возлагается прежде всего на государства, нарушения прав правозащитников не являются исключительно внутренним делом государства. Таким образом, государства должны признавать необходимость защиты правозащитников как на своей территории, так и в других странах. В этой связи они должны создать соответствующие инструменты и механизмы, предназначенные для защиты правозащитников внутри страны и за рубежом.
8. **Ответственность негосударственных субъектов.** В то время как на государствах лежит ответственность по защите правозащитников от

злоупотреблений со стороны негосударственных субъектов, последние могут играть важную роль в реализации прав правозащитников. Негосударственные субъекты должны уважать и признавать права правозащитников и при осуществлении своей деятельности руководствоваться международными стандартами в области прав человека. Если они этого не делают, государства-участники должны привлекать их к ответственности в соответствии с национальными правовыми процедурами и стандартами.

9. **Равенство и недискриминация.** Правозащитники не должны в результате своей деятельности подвергаться дискриминации при осуществлении всего спектра своих прав человека. Право защищать права человека должно быть гарантировано без дискриминации, а меры по защите правозащитников должны отражать их конкретные потребности перед лицом различных форм дискриминации. Гендерно-ориентированный и учитывающий многообразие подход должен использоваться во всех видах деятельности, направленной на усиление защиты правозащитников.
10. **Благоприятные правовые, административные и институциональные рамки.** Национальные правовые, административные и институциональные рамки должны содействовать созданию и упрочению безопасных и благоприятных условий, в которых правозащитники пользуются защитой и поддержкой и обладают полномочиями для осуществления своей законной деятельности. Внутреннее законодательство, правила, политика и практика должны быть совместимы с обязательствами ОБСЕ и международными стандартами в области прав человека. Они должны быть достаточно четкими, с тем чтобы обеспечивать правовую однозначность и не допускать произвольного применения. Институциональная база должна гарантировать соблюдение основополагающего принципа справедливости и надлежащей правовой процедуры.
11. **Законность, необходимость и соразмерность ограничений основных прав в контексте правозащитной деятельности.** Международные документы в области прав человека допускают ограничения лишь некоторых прав и только в том случае, если ограничения надлежащим образом предусмотрены в законе и являются необходимыми в демократическом обществе по одной из установленных законом причин. Помимо этого, ограничения должны быть соразмерными, а также совместимыми с другими основными принципами прав человека, в том числе с запретом дискриминации. Международные правозащитные механизмы подчеркивают, что границы допустимых ограничений подлежат, как правило, узкой интерпретации. Тот факт, что право защищать права человека является важным для реализации всех других прав, еще больше сужает границы допустимых ограничений. Порог соответствия требованиям необходимости и соразмерности любых подобных ограничений следует считать особенно высоким.

II. ФИЗИЧЕСКАЯ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ, СВОБОДА, БЕЗОПАСНОСТЬ И ДОСТОИНСТВО ПРАВОЗАЩИТНИКОВ

А. Защита от угроз, нападения и других нарушений

12. Государственные институты и должностные лица должны воздерживаться от любых запугивающих или репрессивных действий, имеющих форму угроз, повреждения или уничтожения имущества, физических нападений, пыток и других видов жестокого обращения, убийства, насильственных исчезновений и других видов причинения физического или психологического ущерба в отношении правозащитников и членов их семей. Помимо этого, государства-участники обязаны защищать правозащитников от подобных действий со стороны негосударственных субъектов и принимать меры для их предотвращения. Государственные власти должны открыто осуждать такие действия и проявлять к ним абсолютную нетерпимость.

Безнаказанность и эффективные средства правовой защиты

13. Все обвинения в совершении указанных действий должны незамедлительно и тщательно расследоваться независимыми органами в условиях прозрачности. Чрезвычайно большое значение в этой связи имеет существование независимых и действенных надзорных механизмов, созданных для рассмотрения заявлений о нарушениях со стороны сотрудников полиции или других должностных лиц, а также доступность этих механизмов для правозащитников. Лица, подающие жалобы на действия полицейских или других сотрудников правоохранительных органов, не должны подвергаться преследованиям.
14. В случае совершения государственными должностными лицам или негосударственными субъектами каких-либо незаконных действий в отношении правозащитников власти не должны препятствовать незамедлительному, тщательному и прозрачному независимому расследованию случившегося. Расследования должны позволять эффективным образом идентифицировать нарушителей, должны быть действенными и в соответствующих случаях приводить к преследованию виновных. Любые санкции должны быть соразмерными тяжести правонарушения. Дисциплинарные процедуры не являются заменой уголовным обвинениям, так же как преследование по обвинению в «превышении служебных полномочий» не является достаточным в случае нарушения права на жизнь или запрета на применение пыток или других видов жестокого обращения, а также в случае других серьезных нарушений прав человека.
15. Государства должны рассмотреть вопрос о принятии национального законодательства, признающего совершение преступлений в отношении правозащитников по причине их деятельности в качестве отягчающего обстоятельства при вынесении приговора.

16. Государства должны обеспечить применение своего законодательства против преступлений на почве ненависти «по ассоциации» к преступлениям, направленным против правозащитников. Такие преступления должны преследоваться в аналогичном порядке согласно соответствующему законодательству, если они мотивированы нетерпимостью в отношении конкретной социальной группы, к которой правозащитник прямо не принадлежит, но с которой он ассоциируется.
17. Государства должны гарантировать полное соблюдение принципа верховенства права и независимости судебной власти. Когда это необходимо, они должны проводить реформы, обеспечивающие, чтобы посягательства на безопасность правозащитников не оставались безнаказанными, чтобы имелись доступные и в полной мере действенные средства правовой защиты, а пострадавшим и их семьям предоставлялась достаточная компенсация.
18. Правозащитникам должна предоставляться юридическая помощь, а также другие виды поддержки, с тем чтобы обеспечить им эффективный доступ к правосудию.

Политика, программы и механизмы защиты

19. В целях обеспечения безопасности подвергающихся риску правозащитников государствам следует на основе консультаций с гражданским обществом и при технической поддержке соответствующих международных органов разработать оптимальные стратегии, программы и механизмы защиты. Эти механизмы должны включать обеспечение физической защиты, временную смену места жительства и другие необходимые меры.
20. Государства должны гарантировать, что программы, стратегии и механизмы защиты будут иметь потенциал и средства для обеспечения гендерно-ориентированной защиты и поддержки женщин-правозащитниц с учетом их потребностей. Программы, стратегии и механизмы защиты также должны отражать конкретные требования к защите других уязвимых категорий правозащитников и реагировать на эти вопросы в соответствии с теми потребностями, которые были выявлены лицами или группами, подвергающимися риску. Помимо этого, правозащитники должны привлекаться к разработке систем защиты, учитывающих риски, которым подвергаются члены их семей, а также к определению конкретных мер защиты, при необходимости снижающих эти риски.
21. Государства должны выделять достаточные средства из своего регулярного бюджета на физическую и психологическую защиту подвергающихся риску правозащитников, неотложную помощь в чрезвычайных обстоятельствах и другие услуги. Помимо этого, они должны активно поддерживать неправительственные организации (НПО), оказывающие такие услуги. Когда это

необходимо, государствам-участникам следует добиваться финансирования этой сферы в рамках международного сотрудничества.

22. Такие меры должны дополняться информационно-просветительскими и учебными программами для соответствующих профессиональных групп, а также просвещением более широких слоев населения в области прав человека, с тем чтобы формировалось необходимое отношение и модели поведения и чтобы внимание общества было привлечено к работе правозащитников в целях укрепления их безопасности.

Б. Защита от судебной травли, криминализации, произвольных арестов и задержаний

23. Правозащитники не должны подвергаться судебной травле в форме незаконных судебных или административных разбирательств или любого иного злоупотребления административной или судебной властью, а также криминализации, произвольному аресту или задержанию и другим санкциям за действия, связанные с их правозащитной деятельностью. Они должны иметь доступ к эффективным средствам правовой защиты для оспаривания законности своего задержания или любых других применяемых к ним санкций.

Криминализация и произвольное или необоснованное применение законодательства

24. Государства должны пересмотреть внутреннее законодательство, касающееся правозащитников и их деятельности, с точки зрения его соответствия международным стандартам в области прав человека. Им следует при этом провести эффективные консультации с широким участием правозащитников и обратиться за помощью к международным субъектам. Любые правовые положения, прямо или косвенно ведущие к криминализации деятельности, защищенной международными стандартами, должны быть незамедлительно исправлены или отменены.
25. Правовые положения с расплывчатыми и неоднозначными формулировками, которые поддаются расширительному толкованию и применяются или могут применяться для преследования правозащитников за их деятельность, должны быть исправлены или отменены. Должна быть обеспечена полная защита с соблюдением надлежащих процедур в соответствии с международными стандартами в области справедливого судебного разбирательства.
26. Законы, административные процедуры и нормативные требования не должны использоваться для запугивания, травли, преследования или репрессий в отношении правозащитников. Санкции за административные и незначительные правонарушения всегда должны быть соразмерными и

предусматривать возможность обжалования в независимом и компетентном суде или судебном органе.

27. Государства, когда это необходимо, должны принимать меры по укреплению независимости судебных органов и органов прокуратуры, а также по обеспечению надлежащей работы правоохранительных органов, с тем чтобы не допускать в отношении правозащитников политически мотивированных преследований или любого другого необоснованного применения законов и правил по причине их правозащитной деятельности.
28. Необходимо создать действенные механизмы надзора, занимающиеся расследованием возможных неправомерных действий со стороны сотрудников правоохранительных и судебных органов, связанных с судебной травлей преследованием правозащитников. Помимо этого, необходимо принимать решительные меры по устранению любых структурных недостатков, которые могут создавать условия для злоупотребления полномочиями или для коррупции внутри судебных и правоохранительных органов.
29. Сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие, государственные должностные лица и другие занятые в государственных учреждениях служащие, которые выступают против нарушений прав человека или участвуют в иной деятельности, направленной на защиту прав человека, должны быть защищены от запугивания и преследования, дисциплинарных и других разбирательств. В частности, судебные и дисциплинарные системы не должны налагать на военнослужащих несоразмерные ограничения, способные фактически лишить их права защищать права человека. Ограничения, налагаемые на права сотрудников разведывательных служб и других сотрудников сектора безопасности, должны отвечать строгим требованиям необходимости и соразмерности.
30. Государства также должны в законе и на практике защищать правозащитников, участвующих в судебных спорах, которые возникли в результате обвинений, являющихся средством возмездия, а также произвольных преследований и других юридических действий в ответ на иски, поданные правозащитниками. Помимо этого, должна быть обеспечена полная защита их физической и личной неприкосновенности как внутри, так и вне зала судебных заседаний. Адвокаты, занимающиеся правозащитной деятельностью, не должны подвергаться запугиванию или репрессиям (например, угрозам лишить права заниматься адвокатской деятельностью) за их усилия по защите прав человека или защите других правозащитников.

Произвольное задержание и обращение при содержании под стражей

31. Государства не должны произвольно лишать свободы правозащитников по причине их деятельности. Любое лишение свободы должно основываться на установленных законом процедурах и производиться в соответствии с ними, подразумевать возможность для задержанного оспорить законность задержания в компетентном суде, а также должно во всех других вопросах соответствовать международным стандартам в области прав человека.
32. Все произвольно задержанные правозащитники должны немедленно освобождаться. В подобных случаях государства должны полностью выполнять решения и заключения международных механизмов по правам человека.
33. Правозащитники не должны подвергаться временному или административному задержанию в целях запугивания или оказания давления или же в целях препятствования им в осуществлении их правозащитной деятельности.
34. С правозащитниками, заключенными под стражу, всегда должны обращаться уважительно и в соответствии с международными стандартами, без какой-либо дискриминации. В отношении правозащитников не допускается особое, избирательное обращение с целью наказать их за правозащитную деятельность или заставить их прекратить ее. Они не должны содержаться под стражей без связи с внешним миром в течение продолжительного времени. Им должно предоставляться право на помощь адвоката по их выбору и право на свидания с родственниками. В заключении правозащитникам должно обеспечиваться достаточное питание и медицинская помощь. Они не должны помещаться в тяжелые условия тюремного заключения и должны быть полностью защищены от любых форм пыток и другого жестокого, бесчеловечного и унижающего обращения. Власти обязаны проявлять должное усердие в деле защиты правозащитников от злоупотреблений со стороны других задержанных или сокамерников и привлекать к ответственности виновных в таких злоупотреблениях, а также возможных подстрекателей. Все обвинения в применении пыток или других видов жестокого обращения должны незамедлительно и эффективно расследоваться независимым органом и передаваться на рассмотрение в прокуратуру.
35. Власти должны также принимать во внимание особые проблемы, с которыми могут сталкиваться в заключении правозащитники из числа женщин и других групп, подвергающихся повышенному риску. Они должны защищать их от гендерно-обусловленных нарушений во время содержания под стражей (в том числе при помощи обучения сотрудников полиции и правоохранительных органов гендерным вопросам) и предоставлять соответствующие услуги согласно международным стандартам в данной области.

Справедливое судебное разбирательство

36. В случае если против правозащитников выдвигаются уголовные обвинения, они имеют право на справедливое разбирательство их дела компетентным, независимым и беспристрастным судом. Это означает, среди прочего, что правозащитники, обвиняемые в совершении уголовного преступления должны иметь право на адвоката по своему выбору, не должны подвергаться принуждению для получения признания, а доказательства (в том числе показания свидетелей), полученные в результате применения пыток и других видов жестокого обращения, не должны приниматься к рассмотрению в ходе судебного разбирательства. Направленные против правозащитников заявления, основанные на неправомерных действиях сотрудников следственных или других государственных органов, также не должны использоваться против них в суде. Адвокаты, представляющие правозащитников, должны быть эффективно защищены от давления со стороны любых государственных и негосударственных субъектов. Необходимо также предотвращать любые формы давления на клиентов правозащитников и на других лиц с целью заставить их дать показания против правозащитников в суде. Должна быть полностью гарантирована конфиденциальность взаимоотношений адвоката и правозащитника, в отношении которого ведется судебное разбирательство; должны быть созданы и доступны программы юридической помощи, позволяющие обеспечить должное юридическое представительство тем правозащитникам, которые не имеют средств для оплаты юридических услуг в судебном процессе, с тем чтобы гарантировать равенство сторон.

В. Борьба со стигматизацией и маргинализацией

37. Государственные институты и должностные лица должны воздерживаться от участия в кампаниях по дискредитации, созданию негативного образа или стигматизации правозащитников и их деятельности. Сюда входит навешивание негативных ярлыков на правозащитников, дискредитация правозащитной деятельности и самих правозащитников или сознательная клевета на них в той или иной форме.
38. Государства должны принимать активные меры против кампаний по дискредитации и стигматизации правозащитников, в том числе проводимых третьими сторонами. Они должны публично признавать значение работы правозащитников и необходимость их защиты, а также говорить о заслугах конкретных правозащитникам, тем самым повышая легитимность и статус правозащитной деятельности в глазах общества.
39. В полной мере уважая право на свободу убеждений и свободу выражения мнения, государства должны пресекать пропаганду ненависти и другие формы нетерпимости в отношении правозащитников, представляющие собой подстрекательство к дискриминации и разжигание вражды или

насилия, в том числе в Интернете. Правительства и государственные институты на всех уровнях – национальном, региональном и местном – должны публично осуждать любые подобные проявления нетерпимости или фактические нападения на правозащитников всякий раз, когда они имеют место. Действия, которые могут быть квалифицированы как разжигание межнациональной, расовой или религиозной вражды, в соответствии с международными нормами должны быть запрещены внутренним законодательством и должны соответствующим образом наказываться. Национальное законодательство должно быть приведено в соответствие с международными стандартами в области прав человека.

40. Во избежание маргинализации правозащитников государственные институты должны развивать активное и конструктивное взаимодействие с ними – это расширит возможности правозащитников и повысит значение их участия в жизни общества, в том числе в общественных дискуссиях. Государственные институты должны признать важность и полезность работы правозащитников, даже если те высказывают критические замечания в адрес властей или не соглашаются с ними. Особое внимание также следует уделить укреплению роли национальных правозащитных институтов (НПИ), созданных и действующих в соответствии с Парижскими принципами⁷; необходимо создать соответствующие механизмы, обеспечивающие эффективное выполнение правительством рекомендаций, предложенных НПИ. Следует содействовать постоянному диалогу между правозащитниками и государственными институтами с использованием соответствующих консультативных механизмов. Эти механизмы также должны служить основой для планирования совместных действий, кампаний и просветительских программ в области прав человека, которые будут повышать осведомленность общества о вызывающих беспокойство вопросах соблюдения прав человека и содействовать использованию механизмов подачи и рассмотрения жалоб и других средств повышения подотчетности и борьбы с нарушениями прав человека в стране.

III. БЕЗОПАСНЫЕ И БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ПРАВозащитной ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

41. Государства должны уважать, поощрять и облегчать правозащитную деятельность. Им следует осуществлять практические меры, направленные на создание безопасных и благоприятных условий, создающих и расширяющих возможности для свободного ведения правозащитной деятельности без наложения на нее незаконных ограничений – в том числе деятельности, осуществляемой самостоятельно или совместно с другими, внутри страны

⁷ См. Резолюцию № 48/134 Генеральной Ассамблеи ООН «Национальные учреждения, занимающиеся поощрением и защитой прав человека», UN Doc. A/RES/48/134, 20 декабря 1993 г., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/26/PDF/N9411626.pdf?OpenElement>.

или на трансграничном уровне. Полное осуществление других прав и свобод очень важно для реализации права на защиту прав человека.

Г. Свобода убеждений, свобода выражения мнения и свобода информации

42. Государства должны пересмотреть законодательство, касающееся свободы убеждений и свободы выражения мнения, и отменить или исправить любые положения, несоответствующие международным стандартам в области прав человека. К ним относятся положения, налагающие неоправданные ограничения из соображений национальной безопасности, охраны общественного порядка или общественного здоровья и нравственности и выходящие за рамки допустимого согласно международным стандартам. Законы или правила, особо ограничивающие осуществление права на свободу убеждений и свободу выражения мнения представителями конкретных групп или профессий (например, военнослужащими или государственными должностными лицами), должны быть пересмотрены, с тем чтобы было обеспечено их полное соответствие международным стандартам – то есть чтобы они в полной мере отвечали строгим требованиям необходимости и соразмерности.
43. Государства должны исключить из положений национального законодательства по обеспечению безопасности и борьбе с терроризмом любые расплывчатые формулировки, позволяющие произвольное применение этих положений с целью запугать правозащитников, заставить их замолчать или заключить их в тюрьму. Помимо этого, государствам следует отменить законодательство, которое, например, фактически запрещает деятельность, направленную против дискриминации и нетерпимости, квалифицирует как уголовное преступление критику или неуважение в отношении правительства или государственных должностных лиц, а также неуважение к государственным институтам или символам, равно как и другие правовые положения, не отвечающие строгим требованиям необходимости и соразмерности согласно международному праву. Государства должны понимать, что различающиеся взгляды можно выражать мирным способом.
44. Аналогичным образом, уголовные законы о диффамации должны быть отменены. Диффамация и подобные ей правонарушения, в том числе совершаемые в Интернете, должны рассматриваться исключительно в рамках гражданского права. Уголовная ответственность, включая лишение свободы, не должна предусматриваться за нарушения (клевету и диффамацию), касающиеся репутации других лиц. Гражданское законодательство, регулирующее нарушения, связанные со свободой слова, не должно предусматривать несоразмерно высокие финансовые санкции или другие неоправданные требования, которые приведут к самоцензуре и поставят под угрозу функционирование или финансовое положение средств массовой информации или отдельных лиц.

Доступ к информации, представляющей интерес для общества, и лица, сообщающие о нарушениях

45. Государства не должны налагать необоснованные ограничения на распространение информации, которые на практике препятствуют осуществлению правозащитниками своей деятельности или предоставлению ими услуг тем, кто в этом нуждается.
46. Помимо этого, государства должны принять и выполнять законодательство о свободе информации, предусматривающее реальный и равный для всех, в том числе для правозащитников, доступ к официальным документам. Следует также принять активные меры для того, чтобы обеспечить информирование широкой общественности о существовании такого законодательства, о праве на доступ к официальным документам и о конкретных процедурах получения этого доступа.
47. Законы, правила и практика в области защиты государственной тайны должны быть пересмотрены и, если это необходимо, изменены, с тем чтобы они не ограничивали необоснованным образом доступ к информации, представляющей интерес для общества, – в том числе, к информации, касающейся прежних и нынешних нарушений и преступлений, затрагивающих права человека.
48. Государства должны признать важную роль лиц, сообщающих о нарушениях, так как эти лица действуют в интересах общества и вскрывают нарушения прав человека и случаи коррупции как в государственном, так и в частном секторе. Следует принять законодательство и практику, при которых лицам, сообщающим о нарушениях, обеспечивается защита и, таким образом, предоставляется безопасная альтернатива молчанию. Если в отношении этих лиц начат судебный процесс, должное значение должно придаваться тому интересу, который представляет для общества раскрытая ими информация. В частности, лица, сообщающие о нарушениях, должны быть эффективным образом защищены от преследования и наказания за разглашение государственных тайн при раскрытии информации об ответственности государственных или негосударственных субъектов за серьезные нарушения прав человека, которые не должны скрываться как государственная тайна.
49. Свобода убеждений и свобода выражения мнения осуществляются также в Интернете. Как правило, государства должны поощрять и облегчать равный для всех доступ к Интернету и цифровым информационным технологиям. Все государственные правила, регулирующие коммуникацию в Интернете, должны полностью отвечать строгим требованиям, установленным международными стандартами в отношении ограничения прав на свободу убеждений и на свободу выражения мнения. Несовместимым с этими стандартами является осуществление цензуры онлайн-контента

и блокирование или фильтрация веб-сайтов и иностранных новостных, информационных и других Интернет-служб только по той причине, что они критикуют правительство или обсуждают вопросы, вызывающие полемику в обществе.

50. Государства должны обеспечивать, чтобы Интернет-провайдеры и другие частные компании, находящиеся в их юрисдикции, но работающие на международном рынке, не содействовали таким незаконным ограничениям онлайн-контента на их территории или на территории других государств. Блогеры и пользователи социальных сетей должны быть защищены от последствий размещения ими в Интернете публикаций или комментариев, содержащих критику в адрес их правительства.

Свобода СМИ

51. Условия деятельности СМИ – в том числе печатных СМИ, радио, телевидения и Интернета – должны способствовать участию правозащитников в общественных дискуссиях с целью выработки новых идей, направленных на улучшение защиты прав человека и поиск ответов на новые проблемы, возникающие в данной области. В этой связи государства должны принимать меры по созданию сильных и плюралистических СМИ и по улучшению доступа к ним правозащитников.
52. Государствам следует пересмотреть свои законы, регулирующие деятельность СМИ, а также соответствующую политику и практику и принять меры к тому, чтобы эти законы способствовали созданию условий, обеспечивающих работу независимых, плюралистических и ориентированных на права человека средств массовой информации. В этой сфере должны широко поощряться знание и уважение прав человека. Меры по укреплению независимости СМИ следует дополнить независимым обучением журналистов и сотрудников органов массовой информации (в том числе по вопросам прав человека) в рамках их профессиональной подготовки.
53. Государства обязаны воздерживаться от прямой или косвенной цензуры и не должны осуществлять официальный или неофициальный контроль за системой СМИ с целью предотвращения критики в адрес правительства или наказания за такую критику, за разоблачения нарушений прав человека и случаев плохого управления и коррупции, а также за обсуждение вопросов, которые вызывают полемику в обществе и могут ставить под сомнение традиционные ценности или мнение властей. Они должны обеспечить, чтобы ни государственные институты, ни должностные лица, ни частные медиакорпорации или влиятельные деловые круги не препятствовали осуществлению прав на свободу убеждений и на свободу выражения мнения, в том числе права искать, получать и распространять информацию.

54. Журналисты, содействующие продвижению прав человека, являются правозащитниками, независимо от их аккредитационного статуса и средства массовой информации, в котором они работают (будь то печатный орган, радиостанция, телеканал или Интернет-издание). Журналисты, сообщающие о нарушениях прав человека, случаях коррупции или плохого управления или же о деятельности лиц, сообщающих о нарушениях, не должны подвергаться преследованиям; в их отношении не должны вестись произвольные судебные процессы или предприниматься иные действия из-за их сообщений в СМИ. Власти должны признать значение независимой журналистики и журналистских расследований для раскрытия нарушений и злоупотреблений властью и поддерживать этот вид деятельности в целях повышения подотчетности. Они должны обеспечить, чтобы журналисты не подвергались произвольным уголовным преследованиям и имели доступ к юридической помощи и другим средствам поддержки, – это дает журналистам возможность выполнять свою работу без вмешательства извне и без страха расправы. В частности, следует принять меры по обеспечению безопасности журналистов и гарантировать эффективную защиту журналистов-правозащитников от нападений и других форм незаконного воздействия со стороны как государственных, так и негосударственных субъектов. Любое преступление, направленное против правозащитников, в том числе журналистов, защищающих права человека, должно быть незамедлительно расследовано эффективным, независимым и прозрачным образом, а виновные должны предстать перед судом.

Д. Свобода мирных собраний

55. Законодательство, касающееся свободы мирных собраний и связанной с этим практики, должно полностью соответствовать международным стандартам в области прав человека. Ограничения права на свободу собраний допускаются только в том случае, если они предусмотрены в законе и являются необходимыми в демократическом обществе по одному из конкретных оснований, установленных международными стандартами в области прав человека. Помимо этого, ограничения права на свободу мирных собраний должны быть соразмерными. Органам власти, занимающиеся составлением соответствующих законопроектов или пересмотром законодательства, а также органам, участвующим в применении законов (в том числе национальным, региональным и местным органам власти, правоохранительным и судебным органам), рекомендуется использовать «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», подготовленные БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией.
56. Правозащитники не должны сталкиваться ни с какими ограничениями их права на свободу собраний, кроме тех ограничений, которые допустимы согласно соответствующим международным стандартам. Обусловленные содержанием собрания ограничения, которые налагаются только по той

причине, что на собрании высказываются критические мнения в адрес властей или мнения, которые воспринимаются в обществе как спорные, несовместимы с этими стандартами. Полный запрет на проведение собрания может быть допустим только в совершенно исключительных обстоятельствах, как это предусмотрено международными стандартами в области прав человека.

57. От правозащитников, организующих собрания, допустимо требовать предоставления предварительного уведомления о проведении собрания лишь в том случае, когда это необходимо для того, чтобы дать возможность государственным властям принять необходимые меры по обеспечению проведения собрания и защите общественного порядка, общественной безопасности и прав и свобод других людей. При наложении каких-либо ограничений в отношении времени, места и способа проведения мирного собрания правозащитникам, организующим данное собрание, должны предоставляться разумные альтернативы, обеспечивающие проведение собрания в пределах «видимости и слышимости» целевой аудитории. Государства должны обеспечить наличие достаточных и эффективных процедур рассмотрения жалоб о наложении незаконных ограничений. Власти также должны воздерживаться от препятствования участию в собраниях и от предъявления их организаторам необоснованных требований, которые могли бы заставить их отказаться от проведения собрания.
58. При возникновении стихийных собраний власти должны способствовать их проведению, руководствуясь презумпцией в пользу проведения собраний, даже если не было получено предварительного уведомления. Правозащитники, участвующие в собраниях, о которых власти не были уведомлены заранее, не должны подвергаться аресту, содержанию под стражей или штрафам лишь на основании участия в подобных мероприятиях. Штрафы и другие санкции, налагаемые за несоблюдение формальных юридических требований к проведению собраний, должны быть соразмерны тяжести правонарушения; законодательство, предусматривающее несоразмерные наказания, должно быть отменено. Ни при каких обстоятельствах организаторов мирных собраний не следует привлекать к ответственности за противозаконные действия, совершенные отдельными участниками собрания, если организаторы прилагали разумные усилия для предотвращения таких действий. Государства должны обеспечить, чтобы все лица, которым были предъявлены обвинения в административных или иных правонарушениях в связи с осуществлением ими своего права на свободу собраний, получили полную защиту в рамках надлежащей правовой процедуры.
59. При поддержании правопорядка в местах проведения собраний сотрудники правоохранительных органов должны строго воздерживаться от применения силы к правозащитникам, осуществляющим свое право на свободу мирных собраний. Особое внимание при поддержании правопорядка в ходе собраний определенных групп правозащитников, подвергающихся

повышенному риску, следует уделять их конкретным потребностям – с точки зрения, например, оценки риска, состава полицейских подразделений или проведенного обучения и подготовки сотрудников полиции. Если собрание перестает быть мирным и его участники начинают совершать насильственные действия, полиция обязана применять силу только тогда, когда это строго необходимо, и только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств. Полицейские должны воздерживаться от несоразмерного и неизбирательного применения силы, при котором не проводится различие между применяющими насилие лицами и мирными демонстрантами, журналистами, освещающими данное событие, а также наблюдателями и случайными прохожими. Любое неправомерное поведение и излишнее применение силы со стороны сотрудников правоохранительных органов должны незамедлительно расследоваться эффективным и независимым образом, и должны приниматься соответствующие меры по преданию виновных суду. Сотрудники правоохранительных органов должны проходить регулярное и достаточное обучение, обеспечивающее соблюдение ими принципов прав человека при обеспечении правопорядка в местах проведения собраний. Государства должны привлекать правозащитников к разработке и внедрению программ такого обучения.

60. Помимо этого, на государства возлагается позитивное обязательство без какой-либо дискриминации защищать правозащитников от любых действий третьих сторон, если эти действия направлены на то, чтобы помешать правозащитникам в осуществлении их права на свободу мирных собраний. Необходима физическая защита организаторов и участников собрания до, во время и после проведения мероприятия, если они сталкиваются с угрозами или нападениями с использованием насилия. Это особенно важно в случае проведения собраний, которые посвящены вопросам, воспринимаемым как вызов традиционным ценностям, или направлены против экстремистских политических взглядов (например, в случае демонстраций против расизма, ксенофобии, нетерпимости или дискриминации).
61. Власти должны эффективно взаимодействовать с организаторами собраний для определения потребностей участников в защите, а также оптимальных мер по обеспечению этих потребностей. Следует проводить подробные консультации с организаторами до, во время и после мероприятия, для того чтобы обсудить меры безопасности и обеспечения общественного порядка в ходе мероприятия, а также саму операцию полицейских по охране правопорядка. Цель этих консультаций – обеспечить свободное осуществление правозащитниками своего права на свободу мирных собраний без незаконного вмешательства и в безопасной обстановке.
62. Власти также должны поддерживать инициативы правозащитников, направленные на проведение независимого мониторинга и освещение собраний, и создавать условия для реализации этих инициатив, так как эти усилия могут способствовать повышению подотчетности и улучшению

защиты права на свободу мирных собраний. Правозащитники и правозащитные организации выполняют важнейшую надзорную функцию в любой демократической стране, и поэтому им должно быть разрешено беспрепятственно наблюдать за ходом публичных собраний. Аналогичным образом, независимое освещение в СМИ может повысить подотчетность как организаторов собраний, так и сотрудников правоохранительных органов. Таким образом, власти не должны препятствовать представителям независимых СМИ, стремящимся присутствовать на собраниях и освещать их, – наоборот, они должны обеспечивать им такую возможность и содействовать их усилиям.

Е. Свобода объединений и право создавать НПО, вступать в них и участвовать в их деятельности

63. Каждый должен иметь возможность свободно осуществлять свое право на создание объединений или групп по защите прав человека, вступление и участие в них без какой-либо дискриминации, в том числе связанной с характером защищаемых прав. Любые ограничения права на свободу объединений должны иметь под собой четкую правовую основу и в полной мере отвечать строгим требованиям, указанным в соответствующих международных стандартах. Любые налагаемые ограничения должны быть необходимыми в демократическом обществе по одной из конкретных причин, установленных международными стандартами в области прав человека. Любые такие ограничения должны быть соразмерными.
64. Государствам следует пересмотреть все законы, касающиеся права на свободу объединений и права создавать НПО, вступать в них и участвовать в их деятельности, с целью обеспечения последовательности, согласованности и совместимости законодательства с соответствующими международными стандартами в области прав человека. Государствам следует проводить консультации с гражданским обществом при обсуждении изменений в таком законодательстве; при проведении подобного пересмотра рекомендуется также обращаться за помощью к международным субъектам.

Законы, административные процедуры и требования, регулирующие деятельность НПО

65. Правозащитники должны иметь возможность создавать объединения или группы без требований к ним о регистрации или приобретении правосубъектности для ведения своей деятельности. Осуществление права на свободу объединений не зависит от регистрации, и правозащитники не должны подвергаться уголовному преследованию за то, что они не зарегистрировали группу или объединение. Любые положения, предусматривающие правонарушения, связанные с деятельностью незарегистрированной организации, в том числе в вопросах финансирования, должны быть незамедлительно исключены из законодательства.

66. Официальная регистрация и процедуры приобретения правосубъектности должны существовать в качестве факультативного средства расширения возможностей правозащитников, осуществляющих свою деятельность совместно с другими, – например, в целях получения льгот или других видов поддержки, которые могут быть доступны только юридическим лицам. Как правило, законодательная и административная базы должны содействовать правозащитникам в создании организаций или групп, а не давать поводы для стигматизации этих лиц из-за их законной деятельности.
67. Законы и административные процедуры, предусматривающие официальную регистрацию или приобретение правосубъектности НПО (если таково будет желание данной организации), должны быть ясными, простыми и недискриминационными. К организациям не должны предъявляться неоправданные и обременительные требования, которые могут помешать их работе или необоснованно отвлечь их ресурсы от правозащитной деятельности. Любые требования в отношении административной или финансовой отчетности должны быть разумными и предписанными законом. Любые проверки в офисах НПО и проверки их финансовых документов должны быть справедливыми и прозрачными и иметь четкую правовую основу. Финансовые проверки должны быть конкретно оговорены в законодательстве, и в нем должен быть четко определен исчерпывающий список оснований для возможных проверок, а также список документов, которые должны быть предоставлены в ходе проверки. Помимо этого, в законодательстве должен быть четко предусмотрен разумный срок предварительного уведомления о проверке, а также ее максимальная продолжительность.
68. При осуществлении надзора за соблюдением разумных требований в данной сфере власти должны уважать независимость НПО и их способность принимать самостоятельные решения. Они не должны вмешиваться во внутренние дела этих организаций, а также в их управление, планирование и деятельность. Следует соблюдать конфиденциальность их внутренних дел и воздерживаться от вмешательства с использованием наблюдения, внедрения агентов и других средств. Контроль и проверки НПО не должны мешать их деятельности, отвлекать правозащитников или останавливать их работу.
69. В случае невыполнения разумных требований, касающихся регистрации или деятельности НПО, надзорные или регистрирующие органы должны всегда предоставлять достаточное время для исправления недостатков. Члены правозащитных организаций не должны наказываться за невыполнение необоснованных административных и других требований. Санкции за несоблюдение законных административных требований должны быть соразмерными.

Доступ к финансированию и ресурсам

70. Государства должны поддерживать и облегчать усилия НПО по поиску и получению финансирования для правозащитной деятельности, не посягая при этом на их независимость. Им следует, насколько это возможно, выделять финансовые средства на поддержку независимых НПО. Помимо этого, они должны принимать необходимые меры, направленные на поощрение пожертвований на правозащитную деятельность от частных лиц или компаний, в том числе путем предоставления им налоговых льгот за такие пожертвования. Политика государства в области развития и прав человека должна гарантировать доступность финансирования для НПО на условиях, свободных от дискриминации и каких-либо ограничений, обусловленных деятельностью организации, географией или местом ее работы.
71. Государства также должны, когда это требуется, поддерживать и облегчать усилия НПО по получению других материальных ресурсов, необходимых для осуществления независимой правозащитной деятельности. Они должны воздерживаться от любых произвольных или незаконных действий, лишающих НПО этих ресурсов, в том числе от конфискации, повреждения или уничтожения оборудования или другой собственности. Помимо этого, они должны обеспечить, чтобы все государственные органы и должностные лица воздерживались от оказания давления на частных субъектов с целью помешать усилиям НПО, направленным на приобретение материальных ресурсов.
72. Все государственные органы и должностные лица также должны полностью уважать независимость НПО и воздерживаться от использования государственного финансирования или других финансовых и нефинансовых рычагов для оказания влияния на работу НПО и на правозащитное движение в целом. Программы государственного финансирования должны быть прозрачными, основанными на принципе справедливости и доступными на равных условиях для всех правозащитников и их НПО.
73. Государства не должны налагать на НПО незаконные ограничения, препятствующие этим организациям при поиске, получении и использовании ими финансовых средств в целях осуществления своей правозащитной деятельности. Внутреннее законодательство не должно признавать нелегитимной деятельность по защите прав человека или предусматривать уголовную ответственность за такую деятельность по причинам, связанным с происхождением финансирования. Государства должны гарантировать, что действующие на их территории НПО – как зарегистрированные, так и незарегистрированные – могут искать и получать финансирование за рубежом без необоснованных ограничений или требований. Государства должны воздерживаться от использования борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма в качестве предлога для наложения дискриминационных ограничений на доступ НПО к финансированию или для мониторинга их

финансовых операций. Для поиска, получения и использования финансовых средств внутри страны или за рубежом не должно требоваться предварительное разрешение со стороны государственных органов.

Ж. Право участвовать в государственных делах

74. Государства должны создать соответствующие механизмы и процедуры участия правозащитников и правозащитных организаций в государственных делах как внутри страны, так и на международном уровне. Эти механизмы и процедуры не должны ограничиваться единичными или специальными консультациями, но должны предусматривать регулярный, постоянный, организационно оформленный и открытый диалог, содействующий реальному участию правозащитников в принятии государственных решений, в том числе в формировании политики и законодательства (до начала составления законопроектов).
75. Механизмы и процедуры участия должны быть инклюзивными и отражать все многообразие правозащитного сообщества; они должны учитывать положение лиц с особыми потребностями и представителей маргинализованных групп, с тем чтобы обеспечить их участие на основе равенства.

З. Свобода передвижения и правозащитная деятельность внутри страны и за ее пределами

76. Государства должны признавать значение правозащитной деятельности внутри страны и за ее пределами и полностью соблюдать свои обязательства и соответствующие международные стандарты, касающиеся свободы передвижения, – в том числе в тех случаях, когда правозащитники въезжают в какую-либо страну или выезжают из нее, передвигаются внутри своей собственной страны или стремятся делать это в целях осуществления своей правозащитной деятельности.
77. Каждый человек имеет право выехать из любой страны, в том числе из своей собственной. Любые ограничения данного права должны быть предусмотрены законом, необходимы для достижения законной цели, как это установлено международными стандартами в области прав человека, и соразмерны этой цели. Помимо этого, ни одно лицо не должно быть произвольно лишено права на возвращение в свою страну.
78. Запрет на поездки в отношении правозащитников, в результате которого они не могут покинуть страну и который связан исключительно с их правозащитной деятельностью, несовместим с международными стандартами. Другие меры, на практике приводящие к аналогичным последствиям, также несовместимы с этими стандартами. Правозащитники, лишённые права покинуть свою страну, потому что их фамилии внесены в список лиц, которым выезд запрещен, должны иметь право знать о существовании

этого списка и право обжаловать его, а также добиваться незамедлительного исключения своей фамилии из данного списка, если нет законного основания для такого запрета.

79. Любое лицо, на законных основаниях находящееся на территории какого-либо государства, имеет право на свободное передвижение в пределах этой территории. Правозащитники не должны сталкиваться с ограничениями этого права, выходящими за рамки допустимого согласно соответствующим международным стандартам в области прав человека. Государство должно эффективным образом гарантировать правозащитникам право на свободу передвижения по его территории (включая отдаленные районы) – насколько это необходимо для практического осуществления правозащитной деятельности. Это должно включать, по возможности, доступ к автономным регионам и спорным территориям в целях мониторинга прав человека и подготовки необходимой информации, а также ведения других видов правозащитной деятельности. Государства также должны способствовать доступу к соответствующим местам/объектам (например, к местам проведения собраний или протестов и местам лишения свободы) в целях мониторинга соблюдения прав человека и распространения информации о ситуации в этой сфере.
80. Признавая значение права на свободу передвижения и контактов между людьми в контексте защиты и поощрения прав человека и основных свобод, государства также должны стремиться к созданию условий для приезда представителей НПО из других государств в связи с участием в совещаниях, информационно-просветительской и другой правозащитной деятельности.
81. Визовый режим и процедуры получения виз не должны создавать неоправданных препятствий для поездок правозащитников в другое государство в целях осуществления своей правозащитной деятельности; они должны быть максимально упрощены. Государствам следует рассмотреть вопрос о принятии практических мер по предотвращению таких ситуаций, когда прошлые произвольные осуждения, обвинения и аресты, связанные с правозащитной деятельностью, приводят к отказу в выдаче визы или неоправданным задержкам при рассмотрении заявлений правозащитников о выдаче виз. Помимо этого, такие заявления должны рассматриваться в надлежащем порядке и без дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, возраста или иного обстоятельства.
82. Защитники прав человека, которым отказано в праве въезда в какую-либо страну по причине их включения в национальный список лиц, которым запрещен въезд в одно государство или группу государств, должны иметь

право знать о существовании такого запрета и право обжаловать его в соответствующих органах власти и судах.

83. Государства должны оказывать поддержку, в том числе по линии своих дипломатических представительств, тем правозащитникам, жизни или благосостоянию которых угрожает неминуемая опасность. Это может быть сделано путем организации, когда это необходимо, временного переезда этих лиц в безопасное место и (в соответствующих случаях) путем выдачи срочных виз. В соответствии со своими обязательствами по международному праву, государства также должны предоставлять правозащитникам более длительную международную защиту в том случае, если последние вынуждены бежать из своей страны, опасаясь преследований за свою правозащитную деятельность. Государства должны в полной мере соблюдать свои обязательства по международному праву, запрещающие возвращение физических лиц в страны, где существует реальная угроза нарушения их права на жизнь и права на свободу от пыток и других видов жестокого обращения, а также других серьезных нарушений прав человека.
84. Правозащитники, пересекающие границы государств, не должны на границе подвергаться проверкам, которые являются несоразмерными или нарушающими права человека. Аналогичным образом, они не должны подвергаться обыскам на границе (включая персональный досмотр), которые являются несоразмерными, не обеспечивают уважение их человеческого достоинства или носят произвольный характер. Помимо этого, при пересечении границ правозащитники не должны сталкиваться с произвольной конфискацией оборудования (в том числе компьютерной техники), личных данных или информационных материалов – публикаций, брошюр и листовок, – необходимых для осуществления их правозащитной деятельности.

И. Право на неприкосновенность частной жизни

85. Государства обязаны воздерживаться от любого незаконного или произвольного нарушения неприкосновенности частной и семейной жизни правозащитников, их жилища или тайны переписки, в том числе электронных сообщений, и защищать их от подобного нарушения со стороны третьих лиц путем принятия законодательных и других мер. Любое нарушение неприкосновенности частной и семейной жизни, а также жилища и тайны переписки должно быть предусмотрено законом и быть необходимым для достижения законной цели в соответствии с международными стандартами в области прав человека и соразмерным этой цели.
86. Государствам также следует принять меры к тому, чтобы четко дать понять частным компаниям, находящимся в их юрисдикции, но действующим на международном рынке, чтобы они не должны создавать возможности для такого незаконного вмешательства на территории других государств путем предоставления программного обеспечения, технологий и услуг

наблюдения, используемых для преследования правозащитников за их деятельность; необходимо обеспечить выполнение компаниями этого требования. Государства также должны поддерживать усилия правозащитников, направленные на расширение своих знаний и развитие своего потенциала в области повышения безопасности электронных сообщений.

87. Информация или данные, полученные в результате незаконного или произвольного вмешательства в частную жизнь правозащитника, не должны считаться приемлемыми ни на одном судебном процессе против этого лица. Власти обязаны обеспечить, чтобы никакая информация и данные, даже если они были получены законным путем, не раскрывались лицам, не уполномоченным по закону получать, обрабатывать и использовать эти данные. В частности, необходимо принять эффективные меры по предотвращению предоставления таких данных или информации средствам массовой информации и другим субъектам и использование ими этих данных для дискредитации правозащитников в глазах общества. Если такие данные и информация были получены законным путем, они могут храниться только в течение строго необходимого отрезка времени, а затем должны быть уничтожены.
88. Государства должны признавать особую потребность правозащитников в защите от незаконного вмешательства в их частную жизнь из-за характера их деятельности. Государствам также следует признать необходимость защиты конфиденциальности тех источников, которые используются правозащитниками, и информации о личности людей, обращающихся за помощью, с тем чтобы правозащитники могли эффективно осуществлять свою деятельность. Если правозащитники работают с лицами, подвергающимися высокому риску физических и других нападениям, особое значение имеет сохранение необходимой конфиденциальности в отношении личности источников и клиентов правозащитников. Это необходимо для того, чтобы данные лица чувствовали себя в достаточной безопасности при предоставлении информации или обращении за помощью.
89. Государства также должны признать особые потребности в защите, которые существуют у отдельных групп правозащитников (в частности, у женщин-правозащитниц) в отношении вопросов, касающихся их частной жизни.

К. Право обращаться в международные органы и поддерживать с ними связь

90. Государства обеспечивают правозащитникам возможность реализовать право на беспрепятственный доступ и поддержание контактов с международными органами – в том числе с международными и региональными институтами, в компетенцию которых входит получение и рассмотрение информации о предполагаемых нарушениях прав человека. Государства

должны защищать правозащитников, членов их семей, а также их помощников от любых форм репрессий за прошлое, нынешнее или планируемое сотрудничество с международными организациями. По всем заявлениям о подобных мерах (со стороны государственных должностных лиц или других субъектов) должны проводиться незамедлительные, тщательные и независимые расследования; подобные действия не должны оставаться безнаказанными. Пострадавшие и их семьи должны иметь доступ к эффективным средствам правовой защиты, и им должна предоставляться соответствующая компенсация.

91. Государства также должны воздерживаться от любых действий (в том числе законодательного характера), которые могут нарушать или подрывать право правозащитников на предоставление информации международным органам, передачу на их рассмотрение конкретных дел и участие во встречах с этими органами – например, с институтами ОБСЕ, Организацией Объединенных Наций и ее представителями и механизмами по правам человека; институтами Совета Европы и Межамериканской комиссии по правам человека (МКПЧ); международными судами и трибуналами, а также любыми другими международными и региональными механизмами по правам человека. Государства должны воздерживаться от действий, которые могут помешать выезду правозащитников за границу с целью участия в официальных и неофициальных совещаниях с международными органами. Помимо этого, они не должны препятствовать встречам правозащитников с международными делегациями, посещающими страну.
92. Государства должны принимать активные меры по содействию коммуникации между правозащитниками и международными органами, направленной на улучшение защиты прав человека в своих странах. Они должны, например, активно распространять информацию на местных языках о международных механизмах по правам человека, соответствующих документах в области прав человека, рекомендациях, решениях и судебной практике. Государствам следует консультироваться с правозащитниками при составлении периодических докладов для мониторинговых органов и других механизмов по правам человека; также следует проводить активные консультации с этими органами в целях обеспечения дальнейших мер по итогам рассмотрения докладов. Государства должны удовлетворять просьбы ООН, ее представителей и механизмов по правам человека, в том числе Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, о посещении страны. Помимо этого, государства должны добросовестно содействовать проведению таких визитов, а также визитов представителей региональных институтов, в том числе Совета Европы и МКПЧ, и в ходе этих мероприятий предоставлять правозащитникам возможность провести индивидуальные встречи в атмосфере конфиденциальности и поделиться информацией с этими органами и институтами. Государства

также должны приветствовать проведение визитов и других мониторинговых мероприятий БДИПЧ и других институтов ОБСЕ.

IV. РАМКИ ВЫПОЛНЕНИЯ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

Выполнение на национальном уровне

93. Для обеспечения защиты правозащитников государствам-участникам рекомендуется в ходе консультаций с гражданским обществом провести базовый анализ законов и практики, затрагивающих интересы правозащитников. Государствам следует отменить или внести изменения в любые законы и правила, препятствующие деятельности правозащитников, и в соответствии с этим изменить существующую практику.
94. Государства-участники должны укрепить роль и мандат независимых НПИ в соответствии с Парижскими принципами и рассмотреть вопрос о предоставлении им полномочий по приему жалоб от индивидуальных заявителей (если это еще не сделано). Следует наделить НПИ специальным мандатом и ресурсами для систематического и беспристрастного мониторинга положения правозащитников и составления регулярных отчетов по этому вопросу, а также для оказания правозащитникам поддержки в получении компенсации за нарушения их прав, возникающие в связи с их деятельностью. Государства никоим образом не должны ограничивать право правозащитников обращаться в НПИ, поддерживать с ними связь или каким-либо другим способом взаимодействовать с этими институтами. Государства должны признать, что члены независимых НПИ и их персонал – как и все другие правозащитники – должны пользоваться полной защитой от незаконного давления и злоупотреблений.
95. Если это необходимо, государства должны рассмотреть вопрос о создании или назначении межведомственных координационных органов, в состав которых должны входить правозащитники и которые предназначены для разработки и реализации стратегий по усилению защиты правозащитников и созданию и укреплению безопасных и благоприятных условий для их деятельности. Наилучшим способом выяснить, имеется ли необходимость в создании межведомственного координационного органа, является проведение консультаций с правозащитниками. Такому органу должна быть поручена разработка и осуществление необходимых программ, политики и механизмов защиты в целях повышения физической безопасности и защиты правозащитников, подвергающихся риску.
96. Государствам-участникам рекомендуется обеспечить перевод данных руководящих принципов на национальные языки и широко распространять их (вместе с другими соответствующими международными стандартами) среди сотрудников правоохранительных и судебных органов, военнослужащих, религиозных лидеров, учителей и работников системы

образования, работников сферы здравоохранения, журналистов и других профессиональных групп, а также среди представителей гражданского общества и других лиц. Государства должны поощрять неправительственные субъекты, в том числе частные компании и политические и социальные группы, к тому, чтобы в своей деятельности руководствоваться данными руководящими принципами. Помимо этого, государства должны сотрудничать с БДИПЧ в целях распространения информации о данных руководящих принципах и обучения соответствующих должностных лиц, профессиональных групп и других субъектов: это обеспечит необходимые дальнейшие меры и выполнение рекомендаций.

Защита правозащитников в других государствах-участниках ОБСЕ и в третьих странах

97. Государствам-участникам ОБСЕ следует рассмотреть вопрос о создании механизмов и разработке национальных руководящих принципов поддержки правозащитников и их деятельности в других государствах-участниках ОБСЕ, а также в странах за пределами региона ОБСЕ. Такие национальные руководящие принципы должны предусматривать механизмы быстрого реагирования, предназначенные для поддержки правозащитников в тех случаях, когда им угрожает неминуемая опасность в других государствах-участниках ОБСЕ или в третьих странах.
98. По линии своих дипломатических миссий государства-участники должны принимать меры по поддержке правозащитников в соответствующей стране – в частности тех, кому угрожает серьезная опасность нападения, преследования, травли и произвольного задержания или кто уже подвергается нападению и преследованию. Государства должны поощрять действия, предпринимаемые членами дипломатического корпуса, – встречи с правозащитниками, посещение их в местах лишения свободы, присутствие на судах по их делам, а также публичные заявления или направление писем с просьбой о вмешательстве в адрес властей принимающего государства, когда это необходимо.
99. Государства-участники также должны обсуждать с соответствующими государствами случаи угроз, нападений, произвольных арестов и других серьезных нарушений прав человека в отношении правозащитников по другим возможным каналам – например, поднимая эти вопросы в ходе встреч высокого уровня с участием членов правительства, на международных форумах или вызывая для встречи, когда это необходимо, аккредитованного дипломатического представителя.
100. Когда необходимо, государства-участники должны – через свои дипломатические миссии в соответствующем государстве или по другим каналам – содействовать выдаче срочных виз и организации переезда конкретных правозащитников, с тем чтобы помочь им быстро покинуть страну

в случае, если им угрожает опасность. Действенные меры защиты также должны учитывать риск, которому подвергаются члены семей правозащитников, и при необходимости должны распространяться и на них тоже. При переезде в другую страну эффективная защита должна предоставляться и членам семьи правозащитника.

Международное сотрудничество и механизмы защиты прав человека

101. Государствам-участникам следует сотрудничать в рамках ОБСЕ и других международных форумов в целях развития и укрепления международных и региональных стандартов и механизмов защиты правозащитников, в том числе путем предоставления соответствующим международным институтам и механизмам достаточных ресурсов и политической поддержки. При этом они должны обеспечить согласованность и последовательность своего взаимодействия с международными организациями и механизмами по правам человека на различных уровнях.
102. Государствам-участникам следует добросовестно сотрудничать на международном уровне с партнерами по проведению экспертной оценки в целях определения узких мест в системе защиты правозащитников, недостатков в национальном законодательстве и практике, а также возможных улучшений, которых можно добиться в целях укрепления защиты правозащитников. В этой связи необходимо использовать примеры хорошей практики из других государств.
103. Государства-участники должны сотрудничать с институтами ОБСЕ и международными механизмами по защите прав человека, в том числе с Организацией Объединенных Наций, ее представителями и механизмами по правам человека, а также с институтами Совета Европы и Организации американских государств. В рамках этого сотрудничества им следует, среди прочего, добросовестным образом предоставлять всю информацию, запрашиваемую данными институтами и механизмами, и отвечать на их сообщения без неоправданной задержки. Помимо этого, государства-участники должны обеспечить принятие соответствующих дальнейших мер по безотлагательному выполнению всех рекомендаций, предложенных институтами ОБСЕ и международными механизмами по правам человека, и полностью выполнять решения международных и региональных судов.
104. Для того чтобы БДИПЧ, в соответствии со своим мандатом, могло предоставлять информацию о ходе выполнения рекомендаций, содержащихся в данных руководящих принципах (например, Постоянному совету ОБСЕ), а также материалы для ежегодного анализа выполнения рекомендаций, государствам-участникам рекомендуется сообщать БДИПЧ информацию о мерах, принятых в целях выполнения «Руководящих принципов по защите правозащитников». В соответствии со своим обязательством сотрудничать с институтами ОБСЕ, в том числе в области постоянного

анализа выполнения рекомендаций, государства-участники должны, когда это необходимо, обращаться за помощью к БДИПЧ, с тем чтобы обеспечить полное выполнение своих обязательств в области человеческого измерения, касающихся защиты правозащитников. Государства должны приветствовать усилия БДИПЧ и другие виды помощи на своей территории, содействовать им, а также активно поддерживать БДИПЧ при выполнении им своего мандата.

ОБСЕ

105. Исполнительные структуры, институты и миссии ОБСЕ на местах в рамках своих соответствующих мандатов должны содействовать полной реализации прав и принципов, изложенных в данных руководящих принципах.

РАЗДЕЛ Б.

Пояснительная записка

«Государства-участники признают всеобщее значение прав человека и основных свобод...

Они подтверждают право лиц знать свои права и обязанности в этой области и поступать в соответствии с ними».

Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.) (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: 1. (а) Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях – принцип VII)

«(11) Государства-участники заявляют далее, что в случаях, когда, как утверждается, имело место нарушение прав человека и основных свобод, имеющиеся эффективные средства правовой защиты включают... право отдельного лица запрашивать и получать помощь от других в защите прав человека и основных свобод и помогать другим в защите прав человека и основных свобод».

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Копенгаген, 1990 г.)

«18. Государства участники подчеркивают (...) необходимость защиты тех, кто отстаивает права человека, и с заинтересованностью ожидают доработки и принятия в рамках ООН декларации о праве и обязанности лиц, групп и общественных органов укреплять и отстаивать общепризнанные права человека и основные свободы».

Будапештский документ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху» (Встреча на высшем уровне глав государств и правительств), Будапешт, 1994 г. (Решения: VIII. Человеческое измерение).

Право защищать права человека – общепризнанное право

1. Право защищать права человека, как оно изложено в Декларации ООН о правозащитниках⁸, прочно опирается на основные права человека и вытекает из этих прав, закрепленных в имеющих обязывающий характер обязательств ОБСЕ, международных договорах и других документах в области прав человека.

⁸ Декларация Организации Объединенных Наций о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (далее – «Декларация ООН о правозащитниках»), принятая единогласно Резолюцией A/RES/53/144 Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1998 г.

2. В хельсинкском Заключительном акте 1975 г. государства-участники обязались уважать права человека и основные свободы, а также поощрять и развивать эффективное осуществление гражданских, политических, экономических, социальных, культурных и других прав и свобод. Помимо этого, они подтвердили свою приверженность выполнению взятых на себя обязательств, как они изложены в международных декларациях и соглашениях в данной области, в том числе и в международных пактах о правах человека, к которым относятся Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)⁹.
3. В настоящих руководящих принципах не устанавливаются новые нормы для конкретной группы лиц, а вновь подтверждаются права, закрепленные в международных инструментах по правам человека и существующих в рамках ОБСЕ обязательствах, которые очень важны для осуществления права защищать права человека. Цель руководящих принципов состоит в том, чтобы предоставить указания и рекомендации в отношении мер, которые государства-участники могут принять с целью выполнения своего обязательства уважать, защищать и осуществлять те права, которыми обладают правозащитники, а также обеспечить им возможность свободно осуществлять свое право защищать права человека.

Кто является правозащитником?

4. В статье 1 Декларации ООН о правозащитниках вновь указано, что «каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях». Помимо этого, и Генеральная Ассамблея, и Совет по правам человека ООН подтвердили важную

⁹ См. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.), «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе, 1 (а) Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях», принцип VII. Все государства-участники ОБСЕ, за исключением Святого Престола, ратифицировали МПГПП и почти все из них, за исключением Андорры, Святого Престола и США, также ратифицировали МПЭСКП. Кроме того, все государства-участники являются участниками Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) и Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (КПП). Большинство из них ратифицировали также ряд других важных международных договоров о правах человека, включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ) и Конвенцию о правах ребенка (КПР), а также Конвенцию о правах инвалидов (КПИ). Кроме того, 47 государств-участников также являются членами Совета Европы и, следовательно, связаны европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ). Государства-участники, подписавшие Американскую конвенцию о правах человека (АКПЧ), обязаны воздерживаться от любых действий, которые противоречили бы объекту и цели данного соглашения.

роль правозащитников на местном, национальном, региональном и международном уровнях¹⁰.

5. Согласно Декларации ООН о правозащитниках, термин «правозащитник» означает любое лицо, которое индивидуально или совместно с другими поощряет и защищает права человека, независимо от рода своей деятельности или другого статуса.
6. Главная характеристика, определяющая правозащитников, состоит не в том, кем они являются, а в том, что они делают и какие принципы отстаивают. Некоторые правозащитники занимаются защитой всех прав человека; другие специализируются на определенных вопросах прав человека или занимаются правами отдельной группы лиц – например, правами женщин, правами лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным или языковым меньшинствам; правами лиц с ограниченными возможностями, правами военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов, – а также особыми правозащитными проблемами, касающимися гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав. Одни направляют свои усилия на развитие и соблюдение международных нормативных рамок в области защиты прав человека; другие предоставляют услуги жертвам нарушений или стремятся помочь отдельным лицам добиваться своих прав. Некоторые больше занимаются информационно-пропагандистской деятельностью и проведением публичных кампаний, а другие – мониторингом, составлением отчетов и вскрытием нарушений. Многие правозащитники работают не только в одной стране – некоторые из них преследуют цель усиления защиты прав человека во всем мире, в то время как другие занимаются конкретной страной или регионом¹¹.
7. Любое лицо, которое поощряет и стремится помочь реализации прав человека, является правозащитником, независимо от рода деятельности, возраста или другого статуса, а также от того, осуществляет ли оно правозащитную деятельность индивидуально или совместно с другими, в составе неформальной группы или неправительственной организации (НПО), в качестве волонтера или на профессиональной основе. Адвокаты, профсоюзные активисты, сотрудники национальных правозащитных институтов (НПИ), журналисты, медицинские работники, государственные служащие, учащиеся и другие лица могут быть правозащитниками.

10 См.: Резолюция ГА ООН «Пропаганда Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы: защита женщин-правозащитников», UN Doc. A/RES/68/181, принята 18 декабря 2013 г., преамбула, п. 6; Резолюция Совета по правам человека ООН «Защита правозащитников», UN Doc. A/HRC/RES/22/6, принята 21 марта 2013 г., преамбула, п. 8.

11 Более подробный обзор всего спектра типичных видов деятельности и описание термина «правозащитник» см. в «Правозащитники: защищая право на защиту прав человека» (Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), Изложение фактов № 29, апрель 2004 г., <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet29ru.pdf>).

8. Единственное требование заключается в том, что правозащитники осуществляют свою деятельность мирными средствами и признают, в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека (ВДПЧ), универсальность всех прав человека для всех людей «без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии или убеждений, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения»¹².
9. Государства-участники ОБСЕ подтвердили право каждого знать свои права и обязанности и поступать в соответствии с ними, а также положительную роль, которую организации и отдельные лица могут играть в достижении мира, справедливости и благополучия, необходимых для обеспечения развития дружественных отношений и сотрудничества между государствами-участниками¹³. Они также обязались признавать в качестве НПО организации, «объявившие себя таковыми»¹⁴.
10. При разработке национальной политики или стратегии защиты правозащитников, государствам-участникам следует применять широкое определение термина «правозащитник», основанное на Декларации ООН.

Правозащитники играют важнейшую роль в демократическом обществе

11. Государства-участники ОБСЕ неоднократно утверждали, что уважение прав человека и основных свобод, принципов демократии и верховенства права лежит в основе принятой в ОБСЕ всеобъемлющей концепции обеспечения безопасности, и обязались противодействовать таким угрозам безопасности, как нарушения прав человека и основных свобод¹⁵.
12. Значение работы лиц, которые стремятся поощрять и защищать права человека, признается также рядом международных форумов. Приняв в 1998 г. на основе консенсуса Декларацию ООН о правозащитниках, государства-члены ООН официально признали «ценную работу отдельных лиц, групп и ассоциаций по содействию эффективному устранению всех нарушений прав человека и основных свобод народов и отдельных лиц»¹⁶. В резолюции Совета по правам человека ООН, принятой в марте 2013 г., государства настоятельно призываются публично признать важную и легитимную роль правозащитников и то, что различные мнения могут выражаться мирно¹⁷. Помимо этого, Совет по правам человека подчеркнул, «что

12 Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), ст. 2, http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

13 Хельсинкский заключительный акт 1975 г.

14 Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, Москва, 1991 г., п. 43.

15 Стамбульский документ «Хартия европейской безопасности», Стамбул, 1999 г., п. 19.

16 Декларация ООН о правозащитниках, преамбула, п. 4.

17 Резолюция A/HRC/RES/22/6 Совета по правам человека, 21 марта 2013 г., пп. 5 и 11 (i).

уважение и поддержка деятельности правозащитников, в том числе женщин-правозащитников, имеют исключительно важное значение для всеобъемлющего осуществления прав человека»¹⁸. Государства-участники ОБСЕ неоднократно признавали, что отдельные лица, группы и организации играют важнейшую роль в деле поощрения и защиты прав человека¹⁹.

13. Несмотря на вышесказанное, в докладах Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников регулярно отмечается, что защита прав человека по-прежнему остается опасной деятельностью²⁰.

Необходимость в защите правозащитников

14. В своей резолюции, принятой в декабре 2013 г., Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) вновь выразила глубокую озабоченность тем, что во многих странах лица и организации, занимающиеся поощрением и защитой прав человека и основных свобод, из-за участия в этой деятельности часто подвергаются угрозам и преследованиям и оказываются в небезопасном положении²¹. При этом государства-участники ОБСЕ признали необходимость защиты правозащитников еще в 1994 году²².
15. В силу рисков, которым по причине своей деятельности подвергаются правозащитники, эти лица нуждаются в особой и усиленной защите на местном, национальном и международном уровнях. В качестве первой меры по усилению защиты правозащитников государства-участники ОБСЕ должны публично признать важную роль правозащитников, законность их деятельности и существование указанных рисков.
16. Некоторые группы правозащитников подвергаются повышенному риску ввиду особого характера вопросов, которыми они занимаются; условий, в которых они действуют, и своей принадлежности к социально изолированным или маргинализированным группам или связи с ними в силу своей деятельности. В зависимости от ситуации с правами человека и конкретных обстоятельств в данной стране, конкретные категории правозащитников, подвергающихся повышенному риску, могут быть, среди прочего, следующими:

18 Там же, преамбула, п. 2. См. также пп. 8 и 9 преамбулы Резолюции 66/164 Генеральной Ассамблеи ООН, в которых подчеркивается важная роль правозащитников (UN Doc. A/RES/66/164, 11 декабря 2011 г., п. 2).

19 См., например, преамбулу Московского документа 1991 г. и Астанинскую юбилейную декларацию (Астана, 2010 г.), п. 6.

20 См. например, доклад Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников Совету по правам человека, UN Doc. A/HRC/25/55, 23 декабря 2013 г., пп. 57 и 128.

21 См. преамбулу Резолюции ГА ООН о женщинах-правозащитниках, UN Doc. A/RES/68/181, 18 декабря 2013 г. См. также Резолюцию 66/164 ГА ООН, преамбула, п. 3.

22 Будапештский документ 1994 г.

- женщины-правозащитники и лица, отстаивающие права женщин, – то есть женщины всех возрастов, занимающиеся защитой прав человека, и лица, защищающие права женщин и гендерное равенство²³ (в том числе те, например, кто занимается, среди прочего, вопросами гендерного насилия и охраны материнства);
- правозащитники, принадлежащие к национальным, этническим или языковым меньшинствам или коренным народам или защищающие права лиц, принадлежащих к этим меньшинствам или народам (в том числе, среди прочих, рома и синти, странствующих, лиц африканского происхождения, беженцев и мигрантов);
- правозащитники с инвалидностью, в том числе лица с ограниченными умственными возможностями и лица, защищающие права людей с инвалидностью;
- ЛГБТИ, являющиеся правозащитниками, и все лица, борющиеся с дискриминацией и насилием на почве сексуальной ориентации, гендерной идентичности, гендерного самовыражения или интерсексуальности;
- правозащитники, принадлежащие к определенным профессиональным группам, например, сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие, судьи и адвокаты, должностные лица, госслужащие и другие лица, занятые в государственных учреждениях; уполномоченные по правам человека и сотрудники НПИ, журналисты и работники СМИ;
- лица, сообщающие о нарушениях – если они раскрывают информацию о нарушениях прав человека, – а также лица, которые обладают такой информацией, получают или распространяют ее;
- правозащитники, занимающиеся конкретными вопросами прав человека, касающимися гражданских и политических прав, в том числе в контексте выборов; защитой основных свобод (например свободы убеждений и выражения мнения, собраний и объединений, права создавать профсоюзы, вступать в них и участвовать в их деятельности, свободы вероисповедания и отказа от службы в вооруженных силах по убеждениям советсти), а также лица, выступающие против милитаризма и продвигающие мир и безопасность;
- правозащитники, занимающиеся защитой экономических, социальных и культурных прав; вопросами, касающимися здравоохранения, окружающей среды и землепользования, а также корпоративной ответственности; лица, защищающие права социально обособленных

²³ Термин «женщины-правозащитники и лица, отстаивающие права женщин» используется здесь в том значении, в котором он употреблен в Резолюции ГА ООН, принятой в декабре 2013 г., и включает как правозащитников-женщин, так и всех лиц, независимо от их пола, занимающихся защитой прав женщин и гендерного равенства. См. Резолюцию 68/181 ГА ООН, преамбула, п. 6.

и маргинализированных групп (включая неимущих и бездомных, наркозависимых и ВИЧ-инфицированных или больных СПИДом), а также лиц, подвергающихся эксплуатации, в том числе детей и жертв торговли людьми;

- правозащитники, осуществляющие свою деятельность в сельской местности или отдаленных районах, на спорных или непризнанных территориях, в условиях продолжающихся конфликтов или в постконфликтных ситуациях, а также лица, занимающиеся правозащитной деятельностью в районах гуманитарных кризисов или чрезвычайных ситуаций, а также при проведении выборов.
17. Государства-участники должны признать, что, в зависимости от конкретных обстоятельств, сложившихся в их странах, отдельные категории правозащитников подвергаются особой опасности. В этой связи государства должны принимать во внимание конкретные потребности этих категорий правозащитников с точки зрения любых мер по их защите и содействию их работе.

Характер обязанностей государства

18. В соответствии с обязательствами в рамках ОБСЕ, ратифицированными международными соглашениями по правам человека и другими обязательствами согласно международному праву, государства имеют как позитивные, так и негативные обязательства – в частности, обязательство уважать права человека и обязательство защищать и соблюдать эти права.
19. Что касается позитивных и негативных обязательств по смыслу МПГПП, то Комитет ООН по правам человека заявил, что, согласно МПГПП, государства должны воздерживаться от нарушения признанных в Пакте прав, а также принимать необходимые меры и с должным старанием заниматься предупреждением, наказанием, расследованием или компенсацией вреда в связи с такими нарушениями со стороны частных лиц или других негосударственных субъектов. Помимо этого, они должны принимать законодательные, судебные, административные, просветительские и иные соответствующие меры для выполнения своих правовых обязанностей, вытекающих из МПГПП²⁴.
20. Обязанность уважать, защищать и осуществлять права человека также касается прав тех, кто защищает права человека. Это означает, что государства должны не только воздерживаться от действий, нарушающих права правозащитников, но и предпринимать необходимые шаги для защиты правозащитников, а также принимать ответные и превентивные меры по созданию безопасных и благоприятных условий, в которых правозащитники могут

²⁴ Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 31 «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта», UN Doc. CCRP/C/21/Rev.1/Add.13, 26 мая 2004 г., пп. 6-8.

свободно осуществлять свою деятельность, не боясь репрессий или иного ущерба. Помимо этого, государства должны принимать активные просветительские меры в целях распространения культуры прав человека в своем обществе, с тем чтобы достичь такой ситуации, когда будет считаться нормальным отстаивание прав человека отдельными лицами и группами лиц, вступающими во взаимодействие с властями или с другими гражданами.

21. Обязанность уважать, защищать и обеспечивать права человека, и в частности права правозащитников (в том числе само право защищать права человека) относится к государствам в целом. Например, Комитет ООН по правам человека заявил, что обязательства по Пакту являются юридически обязывающими для каждого государства-участника в целом и что действия всех ветвей власти (исполнительной, законодательной и судебной) и других государственных органов любого уровня – национального, областного или местного – могут повлечь за собой ответственность государства-участника». Из этого следует, что все ветви власти всех уровней несут ответственность в отношении прав правозащитников и что государство не может быть освобождено от ответственности, если, например, исполнительная ветвь власти ссылается на то, что нарушения были результатом действий другой ветви власти или местных властей²⁵. Помимо этого, на государство может быть возложена ответственность за неправомерные действия согласно международному праву, направленные против правозащитников и совершенные лицами или группами лиц, не имеющими официального статуса в качестве государственного должностного лица или органа, если эти лица или группы лиц действовали де-факто в качестве государственных органов. Так обстоит дело, например, в случае, когда такие лица или группы лиц следуют конкретным указаниям или действуют с открыто выраженного впоследствии согласия государства (об ответственности государства в отношении предотвращения злоупотреблений со стороны негосударственных субъектов и наказания виновных в совершении таких злоупотреблений см. ниже)²⁶.

25 Там же, пп. 6-8. В этой связи следует отметить, что, в соответствии с толкованием Комитета по правам человека обязательств, налагаемых Пактом на государства, все указанные в нем обязательства действуют и за пределами территории государства – например, в отношении сил государства, действующих вне его территории. См.: Замечание общего порядка № 31, п. 10.

26 См.: The Prosecutor v. Duško Tadić, Judgement of the Appeals Chamber of the International Tribunal for the Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed in the Territory of the Former Yugoslavia since 1991 [дело «Прокурор против Душко Тадича», Решения Апелляционной палаты Международного трибунала для судебного преследования лиц, ответственных за серьезные нарушения международного гуманитарного права, совершенные на территории бывшей Югославии с 1991 года], the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, Case No.: IT-94-1-A, 15 July 1999. Когда речь идет об имеющих свою структуру и иерархически организованных военизированных группировках, государство отвечает за действия, совершенные такой группировкой, если она действует под «общим контролем» государства, что означает, что государство «принимает участие в организации, координации или планировании военных действий группировки, в дополнение к финансированию, обучению, вооружению и обеспечению оперативной поддержки этой группировки. Действия, совершенные группировкой или ее членами, могут рассматриваться де-факто как действия государственных органов, независимо от каких-либо конкретных инструкций со стороны контролирующего государства относительно совершения каждого из этих действий» (там же, п. 137).

Безопасные и благоприятные условия для правозащитной деятельности

22. Совет по правам человека ООН настоятельно призвал государства «создать безопасные и благоприятные условия, в которых правозащитники могли бы осуществлять свою деятельность, не опасаясь возникновения препятствий и угроз безопасности»²⁷. В свою очередь, государства-участники ОБСЕ обязались «поощрять повсюду в своем регионе создание условий, позволяющих всем в полной мере пользоваться своими правами человека и основными свободами под защитой эффективных демократических институтов, надлежащих судебных процедур и верховенства закона. Это включает обеспечение безопасной обстановки и соответствующих институтов для мирной дискуссии и выражения своих интересов всеми лицами и общественными группами»²⁸.
23. По мнению Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников, безопасные и благоприятные условия включают следующее: благоприятные правовые, институциональные и административные рамки; доступ к правосудию и борьбу с безнаказанностью в отношении нарушений, направленных против правозащитников; сильные и независимые национальные правозащитные институты; политика и программы, уделяющих особое внимание женщинам-правозащитникам и лицам, занимающимся правами женщин и гендерными вопросами; эффективная политика и механизмы защиты правозащитников, позволяющие уделять внимание подвергающимся риску группам; уважение и поддержка работы правозащитников со стороны негосударственных субъектов; безопасный и открытый доступ к международным правозащитным органам и сильное, динамичное и многообразное сообщество правозащитников²⁹.
24. Такие условия подразумевают эффективную защиту физической и психологической неприкосновенности, свободы, безопасности и достоинства правозащитников, а также реализацию ряда других основных прав человека, имеющих большое значение для полного осуществления права защищать права человека.
25. Несмотря на то, что обе эти сферы органически взаимосвязаны, в данных руководящих принципах отдельно рассматриваются сначала охрана и

27 См. Резолюцию A/HRC/RES/22/6 Совета по правам человека ООН, п. 2. Аналогичным образом, Комитет министров Совета Европы призвал государства-члены Совета Европы «создавать такие условия, которые способствовали бы работе правозащитников, позволяя отдельным лицам, группам или ассоциациям свободно осуществлять свою деятельность... содействовать и обеспечивать защиту прав человека и основные свободы...» (см. Декларацию Комитета Министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, принята Комитетом министров 6 февраля 2008 г., п. 2, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1354413&Site=DC>).

28 См.: Документ 11-й встречи Совета министров «Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке», Маастрихт, 2003 г., п. 36.

29 Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, A/HRC/25/55, 23 декабря 2013 г., п. 61.

безопасность правозащитников, а затем другие компоненты безопасных и благоприятных условий для правозащитной деятельности.

I. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ, ЛЕЖАЩИЕ В ОСНОВЕ ЗАЩИТЫ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ

Признание международного измерения защиты правозащитников

26. Государства-участники неоднократно подчеркивали, что «вопросы, касающиеся прав человека, основных свобод, демократии и верховенства закона, носят международный характер, поскольку соблюдение этих прав и свобод составляет одну из основ международного порядка»³⁰. В частности, они «категорически и окончательно заяв[или], что обязательства, принятые ими в области человеческого измерения СБСЕ, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся к числу исключительно внутренних дел соответствующего государства»³¹.
27. Аналогичным образом, Комитет по правам человека заявил в отношении обязательств государств по МПГПП, что «каждое государство-участник с юридической точки зрения заинтересовано в выполнении всеми другими государствами-участниками своих обязательств. Это проистекает из того факта, что «нормы, касающиеся основных прав человеческой личности», являются обязательствами *erga omnes* и что, как указывается в четвертом пункте преамбулы Пакта, по Уставу Организации Объединенных Наций государства обязаны поощрять всеобщее уважение и соблюдение прав и свобод человека»³².
28. Помимо этого, всем государствам-участникам следует сотрудничать друг с другом в духе доброй воли в целях устранения любых угроз безопасности или других проблем, которые негативно влияют на осуществление права защищать права человека в их странах. Им не следует рассматривать как недружественный акт проявление другим государством-участником интереса к положению правозащитников в их стране. В духе обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, и в знак признания того факта, что правозащитная деятельность часто выходит за границы одного государства, государства-участники также должны способствовать правозащитной деятельности,

30 Московский документ, 1991 г., преамбула.

31 Там же. См. также: Лиссабонский документ (встреча на высшем уровне глав государств и правительств), Декларация о модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века, 1996 г., п. 5; Стамбульский документ «Хартия европейской безопасности», Стамбул, 1999 г., п. 7; Астанинский документ 2010 г., пп. 3 и 6.

32 См. Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 31, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 мая 2004 г., п. 2.

имеющей отношение к их странам и осуществляемой правозащитниками из других стран³³.

Ответственность негосударственных субъектов

29. Существует множество различных определений того, что относят к негосударственным субъектам, однако для целей настоящих руководящих принципов используется широкое определение этого термина, которое охватывает частных лиц и все другие субъекты, кроме государственных, независимо от их статуса и какой-либо официальной связи с государством. Таким образом, к негосударственным субъектам относятся, среди прочих, политические и социальные группы, религиозные лидеры и институты (в том числе наделенные специальным статусом в государстве), медиакорпорации, коммерческие организации (в том числе транснациональные корпорации и крупные предприятия – например, в сельском хозяйстве или добывающей промышленности), частные службы безопасности, а также вооруженные группировки и преступные организации.
30. Что касается отношений негосударственных субъектов с правозащитниками, то Совет по правам человека ООН предлагает «лидерам во всех слоях общества и соответствующих общинах, включая политических, социальных и религиозных лидеров и лидеров в предпринимательских кругах и средствах массовой информации, выразить общественную поддержку важной роли правозащитников и правомерности их деятельности»³⁴.
31. В том, что касается коммерческих предприятий, «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека», утвержденные Советом по правам человека ООН, подчеркивают, что предприятиям следует соблюдать права человека, то есть избегать нарушения этих прав и устранять неблагоприятные последствия для прав человека от той коммерческой деятельности, которой они занимаются. С этой целью, как рекомендовано в «Руководящих принципах», предприятиям с учетом своих размеров и условий деятельности следует принять программное обязательство и процедуру экспертизы в области прав человека в целях выявления, предотвращения и сокращения последствий от своей деятельности с точки зрения прав человека, а также в целях предоставления отчетности о том, как устраняется негативное воздействие на права человека. Необходимо также утвердить процедуры, позволяющие возместить ущерб от любых видов неблагоприятного воздействия на права человека, оказанного самими

33 Например, в Московском документе государства-участники также обязались «стремиться содействовать посещению их стран неправительственными организациями любого государства-участника с целью наблюдения за условиями в области человеческого измерения». См.: Московский документ 1991 г., п. 43.4.

34 A/HRC/RES/22/6, п. 18.

предприятиями или при их участии³⁵. Частные компании следует поощрять к тому, чтобы они уделяли особое внимание своему воздействию на положение правозащитников. При проведении оценки воздействия им следует привлекать правозащитников, представителей других потенциально уязвимых групп и заинтересованных сторон и проводить конструктивные консультации³⁶.

32. Негосударственные субъекты могут играть важную роль в обеспечении усиленной защиты правозащитников, в том числе путем поддержки и продвижения их деятельности, однако основная ответственность и обязанность поощрять и защищать права человека и основные свободы, в том числе права и свободы правозащитников, лежит на государстве³⁷. В этой связи государства несут ответственность за защиту правозащитников от злоупотреблений со стороны негосударственных субъектов, в том числе путем принятия действенных законодательных и других мер по предупреждению и расследованию таких злоупотреблений, наказанию виновных и компенсации вреда, причиненного такими действиями.
33. В соответствии с «Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека», государствам следует четко заявить, что они ожидают от всех предприятий, домицилированных на их территории и/или находящихся под их юрисдикцией, соблюдения прав человека

35 См. Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях Джона Ругги «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты», UN Doc. A/HRC/17/31, 23 марта 2011 г., принцип 15. Руководящие принципы утверждены Советом по правам человека ООН, см. резолюцию A/HRC/17/31, 16 июня 2011 г., п. 1. По этому вопросу см. также: Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, раздел о взаимосвязи между масштабными проектами в области развития и деятельностью правозащитников, UN Doc. A/68/262, 5 августа 2013 г.; и доклады Рабочей группы ООН по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях – например, доклад UN Doc. A/HRC/23/32 (14 марта 2013 г.), в котором Рабочая группа отметила «роль организаций гражданского общества и правозащитников в повышении осознания серьезного негативного воздействия на права человека некоторых видов предпринимательской деятельности, а также информированности о случаях посягательств, преследования и репрессалий, с которыми сталкиваются правозащитники и организации гражданского общества, пытающиеся противодействовать таким видам воздействия и обеспечить жертвам доступ к средствам правовой защиты» (п. 49), и выразила свою обеспокоенность по поводу «серьезны[х] заявлени[й]... относительно случаев посягательств, преследования и репрессалий в отношении жертв и правозащитников, когда они добиваются судебных средств правовой защиты» (п. 47).

36 Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о правах человека и транснациональных корпорациях и других предприятиях также рекомендовал, чтобы предприятия в целях должной заботы о правах человека проводили консультации с авторитетными и независимыми экспертными ресурсами, включая правозащитников; см.: Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, комментарий к принципу 18.

37 См. преамбулу Декларации ООН о правозащитниках, п. 7. См. также: Декларация Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, принята 6 февраля 2008 г., преамбула, п. 9; Резолюция A/RES/66/164 ГА ООН, преамбула, п. 15.

в рамках своей деятельности³⁸. То же самое относится и к другим частным субъектам, включая политические, социальные и религиозные группы или институты и средства массовой информации. В этой связи государствам следует воздерживаться от заключения договоренностей или контрактов на оказание услуг с частными лицами или другими негосударственными субъектами, которые совершают злоупотребления в отношении правозащитников, и привлекать их к ответственности. Это особенно актуально в том случае, когда функции, традиционно присущие государственным властям, передаются для выполнения частным субъектам, например, военным компаниям или охранным предприятиям и другим группам. Если существующие законодательство, политика и практика недостаточны для привлечения негосударственных субъектов к ответственности, государствам следует внести в них изменения или принять в этих целях новое законодательство и практические меры.

Равенство и недискриминация

34. Статья 26 МПГПП гласит: «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Помимо этого, статьей 2 МПГПП предусматривается, что государства, участвующие в Пакте, обязуются «уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Аналогичным образом, статьей 2 МПЭСКП гарантируются всем лицам без какого бы то ни было различия признаваемые в Пакте экономические, социальные и культурные права. Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (МКЛРД) предоставляет защиту от расовой дискриминации, понимаемой как «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета

38 Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, принцип 2. В отношении конкретных действий частных компаний за границей Комитет ООН по правам человека сослался на этот принцип, например, в своих заключительных замечаниях по Германии, и призвал это государство-член четко заявить о таком ожидании и принять необходимые меры по укреплению средств правовой защиты, имеющихся в распоряжении лиц, пострадавших в результате деятельности немецких коммерческих предприятий за границей. См.: «Заключительные замечания по Германии», UN Doc. CCRP/C/DEU/CO/6, 12 ноября 2012 г., п. 16. В комментарии к принципу 26, касающемуся государственных судебных механизмов для устранения нарушений прав человека, связанных с предпринимательской деятельностью, государствам рекомендуется обеспечивать, в частности, чтобы «не создавались препятствия для законной и мирной деятельности правозащитников».

кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни»³⁹.

35. Положения, запрещающие дискриминацию, прочно закреплены и в региональных соглашениях по правам человека, в том числе в статьях 1 и 24 АКПЧ⁴⁰, статье 14 ЕКПЧ и Протоколе № 12 к ЕКПЧ⁴¹, статье 4 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (РКНМ) и в других документах – например, в Директиве Европейского союза о расовом равенстве⁴².
36. Как подчеркнул Комитет ООН по правам человека, «недискриминация, наряду с равенством перед законом и правом на равную защиту закона без какой-либо дискриминации, представляет собой основополагающий и общий принцип, касающийся защиты прав человека»⁴³, и, следовательно, касающийся защиты правозащитников. В соответствии со статьей 26 МПГПП, равенство перед законом и равная защита подразумевают, что законы, а также практика, вытекающая из них, не должны иметь дискриминационного воздействия; следовательно, запрещенной является как прямая, так и косвенная дискриминация. Косвенная дискриминация, например, имеет место в том случае, когда недискриминационные на первый взгляд положения закона несоразмерным образом затрагивают интересы определенных групп. Как указывает Комитет по правам человека, право на равенство перед законом и свободу от дискриминации также требует от государств противодействия дискриминации со стороны как государственных, так и частных субъектов и органов во всех сферах⁴⁴.

39 МКЛРД, статья 1.

40 Статьей 1 АКПЧ предусматривается защита всех признаваемых в Конвенции прав без каких бы то ни было различий, а статьей 24 предусматривается общее право на равную защиту перед законом.

41 Запрещение дискриминации, предусмотренное статьей 14 ЕКПЧ, носит ограниченный характер и применяется только к правам, гарантируемым Конвенцией. В то же время, в Протоколе № 12 к ЕКПЧ содержится общий запрет дискриминации.

42 Директива 2000/43/ЕС Совета Европейского союза от 29 июня 2000 г., в которой заложен принцип равного обращения в отношении всех лиц независимо от их расового или этнического происхождения, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML> (англ.).

43 Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 18 «Недискриминация», 10 ноября 1989 г., п. 1. В соответствии с определением дискриминации в отношении женщин, которое содержится в статье 1 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), термин «дискриминация» следует, по мнению Комитета по правам человека, понимать как означающий любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, которое основано на любом из признаков, изложенных в статьях 2 и 26 МПГПП, и имеет целью уничтожение или умаление признания, использования или осуществления всеми людьми на равных началах прав человека и основных свобод. См. там же, п. 7.

44 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 28 (Статья 3) «Равноправие мужчин и женщин», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 29 марта 2000 г., п. 31.

37. Государства-участники ОБСЕ обязались обеспечивать, чтобы лица, осуществляющие, выражающие намерение осуществить или стремящиеся осуществлять свои права человека и основные свободы, а также члены их семьи не были вследствие этого подвергнуты дискриминации в какой-либо форме⁴⁵. В соответствии с этим лица, осуществляющие данные права и свободы с целью продвижения прав человека и стремящиеся к их защите и реализации, не должны подвергаться дискриминации вследствие своей деятельности.
38. Правозащитники должны быть защищены от дискриминации при осуществлении всех своих прав, включая гражданские, политические, экономические, социальные, культурные и другие права и свободы, все из которых имеют «первостепенное значение и должны полностью осуществляться всеми надлежащими способами»⁴⁶. Сюда также входит равный доступ к основным государственным услугам, например, медицинской помощи, жилью, образованию и трудоустройству. Дискриминация при предоставлении таких услуг часто используется для того, чтобы заставить замолчать правозащитников или помешать их деятельности. Государствам-участникам следует обеспечивать, чтобы правозащитники и члены их семей имели доступ к государственным услугам на равных с другими лицами, и защищать этих лиц от любой формы дискриминации, связанной с их правозащитной деятельностью или правозащитной деятельностью их родственников.
39. Помимо этого, физические лица при осуществлении своих прав и свобод не должны подвергаться дискриминации по любому из вышеизложенных признаков, в том числе в тех случаях, когда подобная дискриминация препятствует свободному осуществлению ими своего права защищать права человека на равных с другими условиях, например, путем введения дискриминационных ограничений на право на свободу убеждений и свободу выражения мнения, а также право на свободу собраний и объединений для определенных групп населения – например, для лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам и другим группам.
40. В соответствии с запретом на дискриминацию, государства должны обеспечивать соблюдение прав человека и основных свобод всех лиц, находящихся на их территории и попадающих под их юрисдикцию⁴⁷, независимо от их гражданства или его отсутствия (в том числе претендентов на получение политического убежища, беженцев, рабочих-мигрантов и других

45 Итоговый документ Венской встречи на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания (Вена, 1989 г.): Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: Принципы, п. 13.8.

46 Там же, п. 12.

47 Там же.

лиц)⁴⁸. В Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, указано, что «лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права... как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы без какой бы то ни было дискриминации»⁴⁹. Аналогичным образом, в Конвенции ООН о правах инвалидов подчеркивается необходимость в «поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод»⁵⁰. Согласно статье 3 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), «государства-участники принимают... все соответствующие меры... для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин, с тем чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами»⁵¹.

41. Что касается МПГПП, то Комитет по правам человека толкует антидискриминационные положения статей 2 и 26 Пакта как включающие дискриминацию по признаку сексуальной ориентации в рамки термина «пол» как одного из признаков, по которым дискриминация запрещена⁵². В Рекомендации CM/Rec(2010)5 Комитета министров Совета Европы государствам-членам о мерах по борьбе с дискриминацией по признаку

48 См.: Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 31, п. 10.

49 Статья 3.

50 Статья 1.

51 КЛДЖ, статья 3.

52 UN Human Rights Committee Views, *Toonen v. Australia*, Communication No. 488/1992 [Соображения Комитета ООН по правам человека по сообщению № 488/1992, Тонен против Австралии], U.N. Doc CCPR/C/50/D/488/1992, para. 8.7. Статьей 13 Амстердамского договора также предусматривается, что Европейский союз должен «принимать необходимые меры в целях борьбы с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации», а статьей 21(2) Хартии Европейского союза об основных правах запрещается «любая дискриминация по какому бы то ни было признаку», в том числе на основании сексуальной ориентации. Аналогичным образом, Европейский суд по правам человека постановил в деле «Салгейру да Силва Мота против Португалии» (*Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal*, заявление № 33290/96, 21 декабря 1999 г.), что защита от дискриминации, предоставляемая статьей 14 ЕКПЧ, распространяется также и на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации, отметив при этом, что список признаков, по которым запрещена дискриминация согласно статье 14 ЕКПЧ, является не исчерпывающим, а пояснительным, на что указывают слова «или по любым иным признакам». Кроме того, согласно Пояснительному комментарию к Протоколу № 12 к ЕКПЧ (Explanatory Report to Protocol 12 to the ECHR), которым в статью 14 дополнительно включено общее запрещение дискриминации, Протокол предусматривает также защиту от дискриминации по признаку сексуальной ориентации (<http://www.conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/177.htm>, para. 20). В дополнение к этому, в Джекьякартских принципах также подчеркивается, что «каждый человек имеет право на осуществление всех прав и свобод без дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности». Хотя данные принципы не входят в число имеющих обязательную силу документов ОБСЕ, принятых на основе консенсуса, они были разработаны и приняты группой международных экспертов по правам человека, среди которых были восемь специальных докладчиков Совета по правам человека ООН, и поэтому содержат полезные руководящие установки. См.: Джекьякартские принципы применимости международно-правовых норм в области прав человека к вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, принцип 2.

сексуальной ориентации или гендерной идентичности изложены конкретные шаги в этом направлении⁵³.

42. Таким образом, государства-участники должны принимать меры по содействию осуществлению права защищать права человека всеми лицами на равной основе. При этом они могут, а в некоторых случаях обязаны, по-разному обращаться с людьми, положение которых значительно различается⁵⁴. Как заявил Комитет ООН по правам человека, принцип равенства иногда подразумевает, что государства предпринимают позитивные действия с целью сократить или устранить условия, которые являются причиной дискриминации или способствуют ее укоренению⁵⁵. В Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации прямо указывается, что допустимы специальные меры, направленные на обеспечение достаточного продвижения прав отдельных расовых или этнических групп или же лиц, которые нуждаются в подобной защите⁵⁶. Аналогичным образом, в РКНМ содержится требование к государствам-участникам этого договора принять, когда это целесообразно, необходимые меры с целью продвижения реального равенства лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, во всех сферах экономической, социальной, политической и культурной жизни, и при этом данные меры не рассматриваются как акт дискриминации⁵⁷.
43. Действия по защите правозащитников должны основываться на всеобъемлющей антидискриминационной законодательной базе и политике, которые обеспечивают эффективную правовую и иную защиту от дискриминации, в том числе тех лиц, которые подвергаются дискриминации по нескольким признакам, или так называемой «перекрестной дискриминации»⁵⁸. Меры, направленные на усиление защиты правозащитников и создание безопас-

53 Рекомендация CM/Rec(2010)5, принята Комитетом министров Совета Европы 31 марта 2010 г., http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Publications/LGBT_en.pdf (англ.); <http://lgbtnet.ru/sites/default/files/rekomendacii15.pdf> (рус.).

54 См. постановление ЕСПЧ по делу «Тлимменос против Греции» (Thlimmenos v. Greece, 2000), п. 44, гласящий следующее: «Суд до сих пор считал, что закрепленное в ст. 14 право пользоваться правами, признанными в Конвенции, без какой бы то ни было дискриминации нарушается, когда государства по-разному обращаются с лицами в одинаковом положении без предоставления объективного и разумного обоснования... Однако Суд счел, что это не единственный аспект запрещения дискриминации, предусмотренный в статье 14 Конвенции. Право пользования без какой бы то ни было дискриминации правами, признанными в Конвенции, также считается нарушенным, когда государства без объективного и разумного основания не применяют разный подход к лицам, чьи ситуации значительно отличаются».

55 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 18, 1989 г., п. 10.

56 Статья 1(4) МКЛРД.

57 Статья 4 РКНМ.

58 В пояснительной записке к Рекомендации CM/Rec(2010)5 эти термины разъясняются следующим образом: «Можно сказать, что дискриминация по нескольким признакам имеет место, если какое-либо лицо подвергается дискриминации не менее чем по двум признакам, на которые распространяется принцип защиты от дискриминации, или по причине конкретного сочетания как минимум двух таких признаков. Последний случай часто называют «перекрестной дискриминацией». Примером тому может служить ситуация, в которой женщина-лесбиянка пользуется менее благоприятным обращением по сравнению не только с гетеросексуальной женщиной, но и с мужчиной-геем».

ных и благоприятных условий для их деятельности, должны отражать особые потребности правозащитников, сталкивающихся с дискриминацией.

44. В частности, каждое действие, направленное на усиление защиты правозащитников, должно рассматриваться с точки зрения различного влияния, которое оно может оказывать в зависимости от гендера, и непреднамеренных последствий с точки зрения укрепления стереотипов и моделей изоляции. В этой связи ГА ООН выразила особую озабоченность по поводу «системной и структурной дискриминации и насилия, которым подвергаются женщины-правозащитники и лица, отстаивающие права человека женщин, всех возрастов», и призвала все государства «принять все необходимые меры для обеспечения их защиты и учета гендерной проблематики в их усилиях по созданию безопасных и благоприятных условий для защиты прав человека»⁵⁹.

Благоприятные правовые, административные и институциональные рамки

45. Государства-участники несут позитивное обязательство принимать законодательные, административные и иные соответствующие меры с целью создания и поддержания безопасных и благоприятных условий, которые дают правозащитникам возможность свободно осуществлять свое право на защиту прав человека. Согласно статье 3 Декларации ООН о правозащитниках, внутреннее законодательство создает правовые рамки для осуществления всех прав человека и основных свобод, в том числе права защищать права человека. В этой связи оно должно согласовываться с международными обязательствами государства в области прав человека⁶⁰. Помимо этого, оно должно быть тщательно разработано в ходе широкого и инклюзивного консультационного процесса.
46. В частности, как подчеркнул Совет по правам человека ООН, государства должны «обеспечить, чтобы все правовые положения и их применение, затрагивающие правозащитников, были четко определены, допускали прекращение действия и не обладали ретроактивной силой во избежание

59 Резолюция 68/181 ГА ООН, декабрь 2013 г., п. 5.

60 Статья 3 Декларации ООН гласит: «Внутреннее законодательство, согласующееся с Уставом Организации Объединенных Наций и другими международными обязательствами государства в области прав человека и основных свобод, образует юридические рамки, в которых должны осуществляться и обеспечиваться права человека и основные свободы и в которых должна проводиться вся упомянутая в настоящей Декларации деятельность по поощрению, защите и эффективному осуществлению этих прав и свобод». См. также п. 3 Резолюции A/HRC/RES/22/6 Совета по правам человека ООН, который «подчеркивает, что законодательство, затрагивающее деятельность правозащитников, и его применение должны согласовываться с международным правом прав человека, включая Международный пакт о гражданских и политических правах и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, и опираться на Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, и в этой связи осуждает введение в нарушение международного права прав человека любых ограничений на работу и деятельность правозащитников».

потенциальных злоупотреблений»⁶¹. В недавнем докладе Совету по правам человека Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников выразила сожаление по поводу того, что в ряде стран законодательство используется для ограничения деятельности правозащитников и привлечения их к уголовной ответственности, что является нарушением международных стандартов и международного права прав человека (более подробно см. ниже раздел, посвященный защите от судебной травли, криминализации, произвольных арестов и задержаний)⁶².

47. Таким образом, государства-участники должны, используя консультации с гражданским обществом и техническую поддержку соответствующих международных органов, пересмотреть все законодательство, касающееся реализации права защищать права человека, и исправить или отменить все законы, которые не соответствуют международным стандартам. При этом им следует руководствоваться и действовать в соответствии с заключениями международных институтов – например, Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), БДИПЧ ОБСЕ и Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Необходимо также пересмотреть соответствующую политику, практику и общее функционирование административной и институциональной базы, а также принять необходимые меры по устранению всех препятствий для осуществления права защищать права человека.
48. Совет по правам человека ООН в этой связи подчеркнул значение НПИ, созданных и функционирующих в соответствии с Парижскими принципами, – в частности, значение их работы по постоянному мониторингу действующего законодательства и информированию государства о влиянии законов на деятельность правозащитников, в том числе предложения соответствующих конкретных рекомендаций⁶³.
49. Помимо этого, государствам следует обеспечить подготовку государственных служащих, в том числе сотрудников правоохранительных и судебных органов, а также других должностных лиц, по вопросам, касающимся

61 A/HRC/RES/22/6, п. 11.

62 См.: Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников, A/HRC/25/55, 23 декабря 2013 г., п. 64.

63 Пункт 16. См. также п. 2 Декларации Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, в которой рекомендуется предоставить НПИ полномочия или усилить их возможности получать, рассматривать и давать свои рекомендации по решениям в отношении жалоб правозащитников на нарушение их прав. Принципы, касающиеся статуса национальных учреждений (так называемые «Парижские принципы») были приняты резолюцией 48/134 ГА ООН 20 декабря 1993 г. В Парижских принципах изложены стандарты, касающиеся роли, состава, статуса и функций национальных правозащитных институтов, а также гарантии их независимости. Международный координационный комитет национальных правозащитных учреждений (МКК), созданный в 1993 г. для продвижения и укрепления НПИ, проводит анализ и аккредитацию национальных правозащитных учреждений в соответствии с Парижскими принципами. Парижские принципы: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/paris.shtml.

обязанностей государства уважать, защищать и обеспечивать права правозащитников, в том числе право защищать права человека⁶⁴.

50. Комитет ООН по правам человека отметил, что государства должны принимать просветительские и другие меры для повышения осведомленности о Пакте не только государственных должностных лиц, но и всего населения⁶⁵. Государствам-участникам также следует принять аналогичные меры в отношении других международных стандартов, касающихся защиты прав правозащитников, включая данные руководящие принципы⁶⁶.

Законность, необходимость и соразмерность ограничений основных прав в связи с правозащитной деятельностью

51. Международные стандарты в области прав человека предусматривают ограничение некоторых прав в соответствии со строго определенными характеристиками. Эти права включают право на свободу убеждений и свободу выражения мнения, свободу собраний и объединений (статьи 19, 21 и 22 МПГПП; статьи 10 и 11 ЕКПЧ и статьи 13, 15 и 16 АКПЧ); право на свободу передвижения (статья 12 МПГПП, статья 2 Протокола № 4 к ЕКПЧ, а также статья 22 АКПЧ) и право на уважение частной и семейной жизни

64 См. Резолюцию A/HRC/RES/22/6 Совета по правам человека ООН, п. 12.

65 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 31 «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.10, 26 мая 2004 г., п. 7. Относительно значения мер, способствующих созданию поддерживающих и благоприятных условий для предупреждения нарушений прав человека, включая поощрение образования и подготовки по вопросам прав человека и другие меры, см. также Резолюцию A/HRC/RES/24/16 Совета по правам человека ООН «Роль предупреждения в поощрении и защите прав человека», принята 27 сентября 2013 г., п. 3.

66 См. также ст. 14 Декларации ООН о правозащитниках, в которой подчеркивается, что государство несет ответственность за принятие законодательных, судебных, административных или иных надлежащих мер в целях содействия пониманию всеми лицами, находящимися под его юрисдикцией, своих гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав». Согласно ст. 15, «государство несет ответственность за поощрение и содействие преподаванию прав человека и основных свобод на всех уровнях образования и за обеспечение включения всеми лицами, ответственными за подготовку юристов, сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих и государственных служащих, в свои учебные программы соответствующих элементов преподавания прав человека».

(статья 8 ЕКПЧ)⁶⁷. Права и основополагающие принципы, которые определяются как абсолютные, не должны ограничиваться никоим образом.

52. Статья 17 Декларации ООН о правозащитниках гласит, что «при осуществлении прав и свобод, упомянутых в настоящей Декларации, каждый человек, действующий индивидуально или совместно с другими, подвергается только таким ограничениям, которые согласуются с соответствующими международными обязательствами и которые установлены законом исключительно в целях обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других лиц и удовлетворения справедливых требований нравственности, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».
53. Любое ограничение прав, связанное с такими требованиями, должно строго соответствовать всем нижеприведенным критериям:
- а) оно должно быть предписано законом;
 - б) оно должно преследовать законную цель в соответствии с конкретными допустимыми основаниями для ограничений, изложенными в соответствующих международных стандартах;
 - в) оно должно быть необходимо в демократическом обществе и соразмерно преследуемой цели⁶⁸.

⁶⁷ Что касается права на неприкосновенность частной и семейной жизни, то соответствующее положение МПГПП (статья 17) не содержит отдельной ограничительной оговорки, поскольку оно предусматривает защиту от произвольного или незаконного вмешательства в осуществление права лица на личную и семейную жизнь, неприкосновенность жилища или тайну переписки, а также от незаконных покушений на честь и репутацию. Как указано в Замечании общего порядка Комитета по правам человека к статье 17, термин «незаконное» означает, что вмешательство вообще не может иметь места за исключением случаев, предусмотренных законом, который сам должен соответствовать положениям, целям и задачам Пакта. Что касается термина «произвольное вмешательство», понятие произвольности призвано гарантировать, что даже предусмотренное законом вмешательство соответствует положениям, целям и задачам Пакта и в любом случае является разумным в конкретных обстоятельствах (Замечание общего порядка № 16 Комитета ООН по правам человека, принято 23 марта 1988 г., пп. 4 и 5). Другими словами, требования, которые Комитет по правам человека применяет к праву на неприкосновенность частной жизни, касающиеся допустимости вмешательства, аналогичны тем, которые касаются допустимых ограничений в отношении статей 19, 21 и 22 МПГПП. См. также ниже раздел «Право на неприкосновенность частной жизни». Статья 11 АКПЧ сформулирована аналогично статье 17 МПГПП и тоже не содержит отдельной ограничительной оговорки.

⁶⁸ См., например, Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека, статья 19, «Свобода мнений и их выражения», 12 сентября 2011 г., UN Doc. CCPR/C/GC/34, п. 22, относительно условий ограничения свободы выражения мнения в соответствии со статьей 19(3) МПГПП. Согласно соответствующим международным нормам в области прав человека, Совет по правам человека ООН в своей Резолюции № 22/6 призывает государства обеспечить, чтобы «любые положения или решения, которые, возможно, затрагивают осуществление прав человека, предполагали уважение основных принципов, закрепленных в международном праве, для обеспечения их законности, пропорциональности, недискриминационности и необходимости в демократическом обществе» (п. 11(d)).

54. Условия, предусматривающие наложение каких бы то ни было ограничений на осуществление прав, являются кумулятивными⁶⁹; иными словами, они должны строго соответствовать всем требованиям, касающимся законности, допустимых оснований, необходимости и соразмерности. Государствам следует всегда руководствоваться принципом, согласно которому ограничения не должны ущемлять сущности права⁷⁰. Комитет ООН по правам человека отметил, что отношения между правом и ограничением, а также между нормой и исключением не должны действовать в обратном направлении⁷¹. Свобода является правилом, а ограничение – исключением⁷².
55. Требование о том, что ограничения должны быть предписаны законом, подразумевает наличие у ограничений формальной правовой основы, а также четкость, однозначность и точную формулировку закона, обеспечивающую возможность для физических лиц регулировать свое поведение соответствующим образом. Помимо этого, закон должен быть доступен для общественности и не должен наделять лиц, ответственных за его исполнение, неограниченной свободой действий при наложении ограничений⁷³. Такое законодательство должно быть полностью совместимо с международными стандартами в области прав человека.
56. МПГПП включает в список допустимых оснований для ограничений те, которые налагаются в интересах безопасности государства или в интересах общественного спокойствия, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Что касается права на свободу выражения мнения, то Комитет ООН по правам человека отметил, что «не допускаются никакие ограничения, установленные на основаниях, не содержащихся в пункте 3, даже если такие основания будут оправдывать ограничения в отношении других прав, защищаемых Пактом. Ограничения могут устанавливаться лишь для тех целей, для которых они предназначены, и они должны быть прямо связаны с конкретной целью, достижение которой они преследуют...»⁷⁴. Такие основания для допустимых ограничений отдельных прав перечислены в ЕКПЧ. Во всех положениях, касающихся этих прав, список допустимых оснований для ограничений является исчерпывающим. Список законных оснований, как они изложены в международных нормах, не должен расширяться за счет добавления дополнительных оснований в национальное законодатель-

69 См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, UN Doc. A/HRC/23/39, 23 апреля 2013 г., п. 19.

70 Замечание общего порядка № 27 Комитета ООН по правам человека, статья 12 «Свобода передвижения», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, 2 ноября 1999 г., п. 13.

71 Там же.

72 См.: Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, UN Doc. A/HRC/20/27, п. 16.

73 См., Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека «Свобода мнений и их выражения» (статья 19), UN Doc. CCPR/C/GC/34, 12 сентября 2011 г., п. 25.

74 Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека, п. 22.

ство. Статья 18 ЕКПЧ («Пределы использования ограничений в отношении прав») предусматривает, что «ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены». Статья 30 АКПЧ содержит сопоставимое положение, которое устанавливает предел для ограничений.

57. Принцип «необходимости» подразумевает, что существует «настоятельная общественная потребность» во вмешательстве и что ограничение находится в пределах того, что является приемлемым в демократическом обществе⁷⁵. Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) рассматривает «плюрализм, толерантность и широту взглядов» в качестве компонентов, без которых не может быть демократического общества⁷⁶. Как отметил Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, ограничения не должны наносить ущерб принципам плюрализма, толерантности и широты взглядов⁷⁷.
58. Ограничения, отвечающие требованию соразмерности, не должны быть слишком широкими; кроме того, всегда следует отдавать предпочтение таким средствам достижения легитимной цели, которые связаны с наименьшим вмешательством. Комитет ООН по правам человека подчеркивает, что «ограничительные меры должны соответствовать принципу соразмерности; они должны являться уместными для выполнения своей защитной функции; они должны представлять собой наименее ограничительное средство из числа тех, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат; и они должны являться соразмерными защищаемому интересу»⁷⁸. Помимо этого, Комитет заявил, что «принцип соразмерности должен соблюдаться не только в законодательстве, в котором предусматриваются ограничения, но и административными и судебными властями в процессе применения законодательства»⁷⁹.
59. Помимо этого, законы, налагающие ограничения, должны соответствовать другим основным стандартам в области прав человека – таким, например, как запрет дискриминации⁸⁰. Что касается ограничений, налагаемых

75 Согласно мнению Европейского суда по правам человека, «прилагательное «необходимый» в значении статьи 10, п. 2 предполагает существование «настоятельной общественной потребности». См., например: *Steel and Morris v. the United Kingdom* (дело «Стил и Моррис против Соединенного Королевства»), заявление № 68416/01, 15 февраля 2005 г.

76 Там же.

77 См.: UN Doc. A/HRC/C/20/27, пп. 17 и 81.

78 Замечание общего порядка № 27 Комитета ООН по правам человека (Статья 12), п. 14.

79 Там же, п. 15.

80 Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека (п. 26) гласит: «Законы, ограничивающие права, содержащиеся в пункте 2 статьи 19... должны не только соответствовать жестким требованиям пункта 3 статьи 19 Пакта, но и являться совместимыми с положениями, целями и задачами Пакта. Законы не должны нарушать положения Пакта, касающиеся недопущения дискриминации. Законы не должны устанавливать несовместимые с Пактом меры наказания, такие как телесные наказания».

по соображениям общественной нравственности, то Комитет ООН по правам человека заявил, что «понятие нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций, и, следовательно, установление ограничений... в целях защиты нравственности не должно основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной-единственной традиции»⁸¹. Комитет также добавил, что «любые подобные ограничения должны рассматриваться в контексте универсального характера прав человека и принципа недопущения дискриминации»⁸².

60. Аналогичным образом, Совет по правам человека ООН призвал государства обеспечить, чтобы «законодательство, направленное на защиту общественной нравственности, было совместимо с нормами международного права прав человека» и чтобы «законодательство, призванное гарантировать общественную безопасность и общественный порядок, содержало четко определенные положения, согласующиеся с международным правом прав человека, включая принцип недискриминации, и чтобы такое законодательство не использовалось для создания препятствий или ограничений в осуществлении любого права человека, включая свободу выражения мнений, ассоциации и мирных собраний, которые имеют исключительно важное значение для поощрения и защиты других прав»⁸³.
61. В своей практике, касающейся права на свободу убеждений и выражения мнения, Комитет ООН по правам человека отмечает, что в Пакте особенно большое значение придается свободному выражению мнений в демократическом обществе в условиях публичного обсуждения политических и общественных деятелей⁸⁴. Это связано с тем, «что свобода информации и свобода выражения своего мнения являются основой основ любого свободного и демократического общества. Важнейшей особенностью такого общества является предоставление гражданам права получать информацию о возможных решениях, касающихся смены политической системы или политических партий у власти, а также открыто и публично критиковать или подвергать оценке деятельность своего правительства, не опасаясь вмешательства или репрессий со стороны последнего»⁸⁵.
62. То же самое можно сказать и о других правах, играющих важную роль в реализации прав человека. Таким образом, порог соответствия принципам необходимости и соразмерности может считаться особенно высоким тогда,

81 Там же, а также: Замечание общего порядка № 22 (Статья 18 МПГПП), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4, 27 сентября 1993 г., п. 8.

82 Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека к Статье 9, п. 32.

83 См. Резолюцию A/HRC/RES/22/6 Совета по правам человека, пп. 4 и 11 (g).

84 См.: Соображения Комитета по правам человека по делу «Бодрожич против Сербии и Черногории» (Bodorovic v. Serbia and Montenegro), сообщение № 1180/2003, октябрь 2005 г.

85 Там же, сноска 8 со ссылкой на соображения, в числе прочего, по делу «Адуаим и другие против Того» (Aduayom et al. v. Togo), сообщения № 422-424/1990, 12 июля 1996 г.

когда ограничения касаются осуществления прав в связи с правозащитной деятельностью.

II. ФИЗИЧЕСКАЯ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ, СВОБОДА, БЕЗОПАСНОСТЬ И ДОСТОИНСТВО ПРАВОЗАЩИТНИКОВ

А. Защита от угроз, нападений и других нарушений

63. Согласно статье 12 (3) Декларации ООН о правозащитниках, «государство принимает все необходимые меры в целях обеспечения защиты, с помощью компетентных органов, любого человека, выступающего индивидуально и совместно с другими, от любого насилия, угроз, возмездия, негативной дискриминации де-факто или де-юре, давления или любого иного произвольного действия в связи с законным осуществлением его или ее прав, упомянутых в настоящей Декларации».
64. Статьи 6 и 7 МППП, статьи 2 и 3 ЕКПЧ и статьи 4 и 5 АКПЧ требуют от государств защиты каждого человека, находящегося на их территории и под их юрисдикцией, в том числе правозащитников, от посягательств на их право на жизнь и от нарушения абсолютного запрета пыток и других видов жестокого обращения. Государства-участники ОБСЕ подчеркивают, «что каждый человек имеет право на жизнь... и никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство видам обращения или наказания»⁸⁶. Помимо этого, они подтвердили свою решимость в полном объеме выполнять общие обязательства в рамках ОБСЕ по искоренению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания; активизировать свои усилия с целью принятия последовательных, решительных и эффективных мер по предупреждению пыток и других видов жестокого обращения и по борьбе с этими нарушениями, а также обеспечивать полную реабилитацию жертв пыток⁸⁷.
65. Тем не менее, правозащитники в ряде государств-участников по причине своей работы по-прежнему подвергаются угрозам и насилию, в том числе становятся жертвами убийств и пыток, а также других видов жестокого обращения. Комитет министров Совета Европы выразил сожаление по

86 См. Документ 16-й встречи Совета министров «Заявление Совета министров по случаю 60-летия принятия Всеобщей декларации прав человека» (Хельсинки, 2008 г.).

87 См. Документ семнадцатой встречи Совета министров, «Декларация встречи министров по случаю 25-й годовщины принятия Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания» (Афины, 2009 г.), пп. 8 и 9. Для получения информации о более ранних обязательствах в рамках ОБСЕ, касающихся запрета на применение пыток и других видов жестокого обращения, см. также следующие документы: Вена, 1989 г., п. 23.4; Копенгаген, 1990 г., п. 16.1; «Парижская хартия для новой Европы» (Париж, 1990 г.); Будапешт, 1994 г., п. 20; Стамбул, 1999 г., «Хартия европейской безопасности: III. Наш общий ответ», п., 24; и Документ тринадцатой встречи Совета министров (Любляна, 2005 г.), решение № 12/05 об обеспечении прав человека и верховенства закона в рамках систем уголовного правосудия.

поводу того, что «правозащитники, включая журналистов, слишком часто становятся жертвами нарушений своих прав, подвергаются угрозам и нападениям, несмотря на усилия как на национальном, так и на международном уровнях»⁸⁸. Совет по правам человека и Генеральная Ассамблея ООН выразили глубокую озабоченность «в связи с серьезным характером рисков, с которыми сталкиваются правозащитники из-за направленных против них угроз, нападений и актов запугивания»⁸⁹. Договорные органы ООН также выразили свою обеспокоенность в связи с сообщениями об угрозах, нападениях и других актах насилия, иногда включающих убийства, в отношении правозащитников в ряде государств-участников ОБСЕ⁹⁰. Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) выразила сожаление по поводу того, что некоторые из самых серьезных нападений на правозащитников в некоторых странах, включая убийства, похищения и пытки, до сих пор не были должным образом расследованы⁹¹. Подобную обеспокоенность выразил в своих докладах и Комиссар Совета Европы по правам человека⁹².

66. Общие формы угроз и актов насилия в отношении правозащитников, которые можно наблюдать в ряде стран в регионе ОБСЕ, включают словесное и

88 См. преамбулу к Декларации Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности (принята 6 февраля 2008 г.).

89 См. преамбулу к Резолюции № 22/6 Совета по правам человека ООН, UN Doc. A/HRC/RES/22/6, 21 марта 2013 г., и преамбулу к Резолюции ГА ООН № 66/164, UN Doc. A/RES/66/164, 19 декабря 2011 г. Что касается, в частности, угроз и нападений, направленных против женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права женщин, см. также резолюцию ГА ООН 68/181, UN Doc. A/RES/68/181, 18 декабря 2013 г.

90 См., например: Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека по Украине, UN Doc. CCPR/C/UKR/CO/7, 22 августа 2013 г., п. 20; Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека по Сербии, UN Doc. CCPR/C/SRB/CO/2, 20 мая 2011 г., п. 21; Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека по Узбекистану, UN Doc. CCPR/C/UZB/CO/3, 7 апреля 2010 г., п. 24; Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека по Российской Федерации, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, 24 ноября 2009 г., п. 16; Заключительные замечания Комитета ООН против пыток по Российской Федерации, UN Doc. CAT/C/RUS/CO/5, 11 декабря 2012 г., п. 12; Заключительные замечания Комитета ООН против пыток по Беларуси, UN Doc. CAT/C/BLR/CO/4, 7 декабря 2011 г., п. 25; Заключительные замечания Комитета ООН против пыток по Туркменистану, UN Doc. CAT/C/TKM/CO/1, 15 июня 2011 г., п. 13; Заключительные замечания Комитета ООН против пыток по Азербайджану, UN Doc. CAT/C/AZE/CO/3, 8 декабря 2009 г., п. 21.

91 См. Резолюцию ПАСЕ 1891 (2012) о положении правозащитников в государствах-членах Совета Европы (27 июня 2012 г.), п. 3. Примеры угроз и посягательств на физическую неприкосновенность, включая убийства, и безнаказанности подобных нарушений см. в Пояснительной записке к Резолюции (Doc. 12957, доклад Комиссии по правовым вопросам и правам человека, докладчик – г-жа Репс), в частности пп. 9–12 и 28–31. Информацию, касающуюся сообщений о посягательствах на физическую неприкосновенность правозащитников, см. также в информационном меморандуме докладчика ПАСЕ о ее посещениях Армении, Азербайджана и Грузии: Committee on Legal Affairs and Human Rights, Strengthening the protection and role of human rights defenders in Council of Europe member states, Information memorandum about the situation of human rights defenders in the South Caucasus region (Armenia, Azerbaijan and Georgia) [Комиссия по правовым вопросам и правам человека, Укрепление защиты и роли правозащитников в государствах-членах Совета Европы: информационный меморандум о положении правозащитников в регионе Южного Кавказа (Армения, Азербайджан и Грузия)], AS/Jur (2014) 03, 24 January 2014.

92 См., например, его доклад о защите мигрантов в Европе, где он отмечает сообщения о серьезных нападениях на правозащитников со стороны экстремистских и крайне правых группировок. См.: Защита прав мигрантов в Европе: круглый стол с участием правозащитников, организованный Бюро Комиссара Совета Европы по правам человека (Париж, 5 октября 2012 г.), CommDH(2013)9, 18 апреля 2013 г., п. 31–32.

физическое насилие, поджоги или взрывы в их домах, офисах и машинах; уничтожение или захват оборудования и другого имущества; чрезмерное применение силы в отношении правозащитников во время рейдов, охраны правопорядка во время собраний и других полицейских операций; пытки и другие виды жестокого обращения при содержании под стражей, а также похищения или насильственные исчезновения и даже убийства правозащитников. Такие действия направлены не только против самих правозащитников, но часто и против членов их семей, в том числе их детей. Правозащитники и члены их семей становятся мишенью потому, что исполнители преступлений стремятся помешать правозащитной деятельности, отомстить за конкретные действия по защите прав человека или просто посеять страх. В большинстве случаев угрозы безопасности, с которыми сталкиваются правозащитники, оказываются долгосрочными и являются частью систематических насильственных действий, предназначенных для того, чтобы заставить их замолчать.

67. Такие насильственные действия совершаются либо негосударственными структурами, в том числе прибегающими к насилию политическими группами, вооруженными группами и организованными преступными группировками; охранными компаниями, нанятыми в частном порядке, или другими субъектами, либо государственными должностными лицами или же другими лицами с их разрешения, при их поддержке или с их согласия. Иногда государственные должностные лица прямо или косвенно узаконивают насильственные действия, совершаемые склонными к насилию группами⁹³.
68. Обязательства государств-участников уважать, защищать и обеспечивать права человека требуют, чтобы они воздерживались от любых угроз или актов насилия в отношении правозащитников, защищали их от таких действий со стороны негосударственных субъектов и принимали активные меры для обеспечения их безопасности. В своих резолюциях ГА ООН регулярно призывает государства обеспечить защиту правозащитников. Комитет министров Совета Европы настоятельно призвал государства-члены «принимать эффективные меры для предупреждения нападений или преследований правозащитников, обеспечивать проведение независимых и эффективных расследований подобных актов и применять к тем, кто за них несет ответственность, административные меры и/или привлекать

93 См., например, доклад Специального докладчика ООН о положении правозащитников, представленный в декабре 2013 г., в котором говорится: «Специальный докладчик продолжает получать достоверные сообщения и утверждения, указывающие на причастность негосударственных субъектов, в том числе частных корпораций, к нарушениям в отношении правозащитников, в частности к фактам их стигматизации, угроз в их адрес, притеснений, нападений, угроз причинения смерти и убийств. Иногда нападения совершаются группами, прямо или косвенно нанятыми государствами, которые обеспечивают их логистическую поддержку либо прямо игнорируют их действия или закрывают на них глаза» (UN Doc. A/HRC/25/55, п. 103).

их к уголовной ответственности»⁹⁴. Аналогичным образом, ГА ООН призвала государства «проявлять должную осмотрительность в деле предотвращения нарушений и злоупотреблений в отношении правозащитников, в том числе посредством принятия практических мер для недопущения угроз, притеснений и насилия в отношении женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права человека женщин, которые подвергаются особой опасности, и в деле борьбы с безнаказанностью посредством проведения беспристрастных расследований и оперативного привлечения к суду тех, кто несет ответственность за нарушения и злоупотребления...»⁹⁵.

Безнаказанность и эффективные средства правовой защиты

69. ГА ООН неоднократно призвала государства принять надлежащие меры по пресечению безнаказанности в случаях нападения, угроз и актов запугивания, совершаемых государственными и негосударственными субъектами в отношении правозащитников⁹⁶. Тем не менее, расследования угроз и насилия в отношении правозащитников зачастую недостаточны для выявления виновных, а уголовное преследование, если оно инициируется, часто не в состоянии привлечь виновных к ответственности. По мнению Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников, в период выполнения ее полномочий одной из основных проблем, регулярно вызывавших серьезную озабоченность в связи с нарушениями, направленными против правозащитников, была проблема безнаказанности⁹⁷.
70. В ряде государств-участников ОБСЕ правозащитники сообщают, что заявления о применении насилия не принимаются всерьез, угрозы в их адрес недооцениваются или наблюдается общее нежелание проводить тщательные расследования по таким заявлениям. Иногда это связано с отсутствием у сотрудников правоохранительных органов достаточных возможностей для реагирования на угрозы и нападения, направленные против правозащитников, или с отсутствием понимания тяжести рисков и насилия, которым подвергаются правозащитники. Иногда это связано с непосредственным участием государственных должностных лиц в таких действиях в отношении правозащитников или с молчаливой поддержкой с их стороны тех, кто несет ответственность за эти действия, и/или мотивов или идеологии таких лиц. Даже тогда, когда расследования проводятся и заканчиваются судебным преследованием, они часто затягиваются или затрагивают только исполнителей этих действий, а заказчики нападения на правозащитников к судебной ответственности не привлекаются. Слишком часто

94 Декларация Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, принята 6 февраля 2008 г., п. 2(iv).

95 См.: Резолюция ГА ООН A/RES/68/181, п. 9.

96 См.: Резолюцию ГА ООН A/RES/66/164, п. 8. См. также предыдущие Резолюции ГА ООН – A/RES/64/163, A/RES/62/152, A/RES/60/161 и A/RES/59/192.

97 См.: Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников A/HRC/25/55, 23 декабря 2013 г., п. 73.

в результате судебного преследования виновных не удастся привлечь к ответственности, или же их приговаривают к мягким мерам наказания или даже оправдывают.

71. Как указано в статье 9 (5) Декларации ООН о правозащитниках, государство обязано проводить «незамедлительное и беспристрастное расследование или обеспечива[ть] проведение расследования всякий раз, когда имеются разумные основания полагать, что на любой территории, находящейся под его юрисдикцией, произошло нарушение прав человека и основных свобод».
72. Чтобы быть эффективным, расследование должно отвечать нескольким важным требованиям. Оно должно быть:
 - а) достаточным, то есть способным привести к установлению и наказанию виновных;
 - б) тщательным, то есть всеобъемлющим по своему охвату и, среди прочего, способным выявить любые систематические недостатки, которые привели к нарушению;
 - в) беспристрастным и независимым (лица, ответственные за проведение расследования, должны быть беспристрастными и независимыми от лиц, причастных к расследуемым событиям);
 - г) безотлагательным – то есть расследование должно быть начато быстро и завершено в течение разумного срока;
 - д) должен существовать достаточный уровень общественного контроля за ходом расследования или его результатами для обеспечения подотчетности, что особенно важно для «сохранения среди общественности уверенности в приверженности властей принципу верховенства права и для недопущения любого намека на сговор с целью совершения противоправных актов или проявления терпимости в их отношении»⁹⁸.
73. Что касается расследования заявлений о чрезмерном применении силы, использовании пыток и других видов жестокого обращения, а также о других видах злоупотребления властью со стороны сотрудников правоохранительных органов, то договорные органы ООН регулярно призывают государства создать независимые органы (там, где они отсутствуют),

98 Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on eradicating impunity for serious human rights violations [Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по пресечению безнаказанности в связи с грубыми нарушениями прав человека], section VI “Criteria for an effective investigation”, adopted on 30 March 2011, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1769177>.

уполномоченные принимать и расследовать жалобы в отношении таких действий⁹⁹. Помимо этого, Комитет министров Совета Европы также порекомендовал государствам рассмотреть вопрос об обеспечении или, в соответствующих случаях, усилении полномочий и развитии потенциала НПИ в области получения, рассмотрения и предложения рекомендаций относительно принятия эффективных решений по жалобам правозащитников, касающимся нарушения их прав¹⁰⁰. В любых обстоятельствах заявители должны быть защищены от всех видов жестокого обращения, запугивания или возмездия за поданные ими жалобы¹⁰¹. Это также означает, что против правозащитников не должны вестись расследования или уголовные преследования в качестве репрессий за подачу жалоб.

74. В случаях, когда в результате расследования установлена ответственность лиц, виновных в нападении на правозащитника, государство обязано предать виновных суду, независимо от того, являются ли виновные государственными должностными лицами или негосударственными субъектами¹⁰². Как отметил Комитет ООН против пыток в связи с обязательством государств принимать эффективные меры по предупреждению пыток, большое значение имеет не только расследование и установление ответственности непосредственных исполнителей, но и лиц, осуществлявших руководство¹⁰³.
75. Тот факт, что нарушения были совершены подчиненным, не освобождает его вышестоящего начальника от ответственности (особенно в тех случаях, когда установлена уголовная ответственность), если вышестоящий начальник знал или имел на тот момент основания знать, что подчиненный совершает или намеревается совершить такое преступление, и не принял всех необходимых мер для предотвращения преступления или наказания виновного. Что касается ответственности подчиненного, то тот факт, что исполнитель преступления действовал по приказу своего правительства или

99 См., например: Заключительные замечания Комитета ООН против пыток по Кыргызстану, UN Doc. CAT/C/KGZ/CO/2, 20 декабря 2013 г., п. 6; Заключительные замечания Комитета ООН против пыток по Таджикистану, UN Doc. CAT/C/TJK/CO/2, 21 января 2013 г., п. 15; Заключительные замечания Комитета ООН против пыток по Армении, UN Doc. CAT/C/ARM/CO/3, 6 июля 2012 г., п. 12; Заключительные замечания Комитета ООН против пыток по Литве, UN Doc. CAT/C/LTU/CO/2, 19 января 2009 г., п. 14; Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека по Азербайджану, ССРР/C/AZE/CO/3, от 13 августа 2009 г., п. 11.

100 Указ. соч., Декларация Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, п. 2(v).

101 См.: Заключительные замечания Комитета ООН против пыток по Таджикистану, UN Doc. CAT/C/TJK/CO/2, п. 15.

102 См., например: Замечание общего порядка № 31 Комитета ООН по правам человека «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта», UN Doc. ССРР/C/21/Rev.1/Add.13, 26 мая 2004 г., п. 18.

103 См.: Замечание общего порядка № 2 Комитета против пыток ООН «Имплементация статьи 2 государствами-участниками», UN Doc. ССРР/C/GC/2, 24 января 2008 г., п. 9.

вышестоящего начальника, не освобождает его от ответственности¹⁰⁴. При этом подчиненный, который отказывается выполнять незаконный приказ, не должен нести уголовную или дисциплинарную ответственность¹⁰⁵.

76. Любые государственные должностные лица, признанные компетентным органом ответственными за грубые нарушения прав человека или за содействие или попустительство безнаказанности, должны отстраняться от должности или подвергаться другим соответствующим дисциплинарным процедурам¹⁰⁶. Когда это необходимо, такие процедуры должны сопровождаться уголовным преследованием¹⁰⁷ и вынесением приговора, который должен быть действенным, соразмерным и соответствующим совершенному правонарушению¹⁰⁸. Это означает, среди прочего, что приговоры должны демонстрировать недопустимость таких действий и производить достаточный сдерживающий эффект.
77. Учитывая важную роль правозащитной деятельности в демократическом обществе и тот факт, что угрозы и насилие в отношении правозащитников в связи с их правозащитной деятельностью часто имеют своей целью запугать не только непосредственную жертву, но и других правозащитников, с тем чтобы помешать им выполнять свою работу, государства-участники должны рассмотреть вопрос о принятии национального законодательства, которое признает такие мотивы в качестве отягчающего обстоятельства при вынесении приговоров за такие преступления¹⁰⁹.
78. Если правозащитники становятся жертвами нападений с применением насилия, мотивированных нетерпимостью к определенной социальной группе, власти должны наказывать виновных в таких преступлениях согласно соответствующему законодательству против преступлений на

104 Следующие приказы или указания могут, однако, оказывать влияние на приговор подчиненному, см.: Обновленный свод принципов защиты и поощрения прав человека посредством борьбы с безнаказанностью, UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 февраля 2005 г., принцип 27; Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по пресечению безнаказанности в связи с грубыми нарушениями прав человека, раздел XIII «Подотчетность подчиненных»; Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана (Куба), 27 августа - 7 сентября 1990 г.), принципы 24 и 26.

105 См.: Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принцип 25.

106 См.: Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по пресечению безнаказанности в связи с грубыми нарушениями прав человека», раздел III «Общие меры по пресечению безнаказанности», п. 7.

107 Требования об эффективности расследования также распространяются на стадию уголовного преследования. Там же, раздел VIII. Уголовные преследования.

108 Там же, раздел X «Вынесение приговора».

109 Примером хорошей практики в этом отношении, хотя и не из региона ОБСЕ, является Уголовный кодекс Сальвадора, в котором отягчающим обстоятельством в рамках уголовной ответственности считается совершение преступления по мотивам, связанным с работой потерпевшего в области продвижения и защиты прав человека и основных свобод. См. статью 30 Уголовного кодекса Сальвадора, <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/codigo-penal> (исп.).

почве ненависти. Такие преступления могут включать нападения на правозащитников, отстаивающих права тех лиц, которые являются особенно уязвимыми к преступлениям на почве ненависти вследствие своего этнического происхождения, религии, «расы», гражданства, пола, состояния здоровья или любого другого статуса. Соответствующее законодательство против преступлений на почве ненависти должно применяться независимо от того, принадлежат ли лица, против которых направлены эти преступления, в личном качестве к данным группам или связаны с ними в результате своей правозащитной деятельности. Государства-участники должны принять, в случае необходимости, конкретное и специально разработанное законодательство против преступлений на почве ненависти в соответствии со своими обязательствами в рамках ОБСЕ и обеспечить эффективные меры наказания, которые учитывают степень тяжести таких преступлений¹¹⁰. При анализе существующего законодательства государства-участники должны руководствоваться, среди других ресурсов, публикацией БДИПЧ ОБСЕ «Законодательство против преступлений на почве ненависти: практическое руководство»¹¹¹.

79. Как заявил Комитет министров Совета Европы, «причиной или фактором, содействующим безнаказанности, является, в частности, отсутствие добросовестной реакции ведомств или государственных чиновников на случаи грубого нарушения прав человека. В этих условиях, недостатки могут наблюдаться как в работе государственных ведомств, так и на каждом этапе судебного или административного разбирательства»¹¹². В целях предотвращения таких явлений и борьбы с институциональной культурой, потворствующей безнаказанности, Комитет министров также призвал государства разработать соответствующую политику и принимать другие практические меры – такие, как развитие культуры уважения прав человека на национальном уровне, создание или усиление необходимых механизмов обучения и контроля, внедрение антикоррупционной политики, ознакомление соответствующих органов власти с их обязанностями и введение соответствующих санкций за неисполнение этих обязанностей; проведение политики абсолютной нетерпимости в отношении грубых нарушений прав человека, а также информирование общественности о нарушениях и реакции властей на эти нарушения¹¹³.
80. Комитет министров призвал государства «укреплять свои судебные системы и обеспечивать наличие эффективных средств правовой защиты

110 См. Решение № 9/09 Совета министров ОБСЕ «Борьба с преступлениями на почве ненависти», Афины, 1-2 декабря 2009 г., <http://www.osce.org/cio/40695>.

111 БДИПЧ ОБСЕ, Законодательство против преступлений на почве ненависти: практическое руководство, 2009 г. О проблеме ассоциированности и аффилированности см. на с. 61-63.

112 Руководящие принципы Комитета министров Совета Европы по пресечению безнаказанности в связи с грубыми нарушениями прав человека, раздел I «Необходимость борьбы с безнаказанностью», п. 2.

113 Там же, раздел III «Общие меры по пресечению безнаказанности».

для тех, чьи права и свободы были нарушены»¹¹⁴. Такие средства правовой защиты должны быть доступными и максимально действенными¹¹⁵. Государства-участники ОБСЕ указали на право запрашивать и получать достаточную юридическую помощь как на одно из эффективных средств правовой защиты¹¹⁶.

81. Комитет ООН по правам человека также подчеркнул, что подобные средства правовой защиты должны надлежащим образом корректироваться с учетом особой уязвимости некоторых категорий лиц¹¹⁷. ГА ООН подчеркнула, что безнаказанность виновных в нарушениях и насилии в отношении женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права женщин, по-прежнему вызывает особую обеспокоенность. Такая ситуация обуславливается рядом факторов, в том числе отсутствием информации, документации, расследований и доступа к правосудию, а также наличием социальных барьеров и ограничений в отношении борьбы с актами гендерного насилия, включая сексуальное насилие и стигматизацию, которые могут являться результатом таких нарушений¹¹⁸. Поэтому государства-участники должны принимать активные меры для того, чтобы женщины-правозащитники, лица, отстаивающие права женщин, и другие группы правозащитников, подвергающиеся особому риску, имели эффективный доступ к правосудию – например, посредством предоставления этим группам юридической помощи и другой поддержки¹¹⁹.
82. Помимо этого, Комитет ООН по правам человека заявил, что «право на эффективное средство судебной защиты может при определенных обстоятельствах потребовать от государств-участников обеспечения и осуществления временных или промежуточных мер для недопущения продолжения нарушений и принятия мер по возмещению в возможно кратчайшие

114 Декларация Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, п. 2(iii).

115 См., например: Замечание общего порядка № 31 Комитета ООН по правам человека, п. 15, который гласит, что «наряду с эффективной защитой признаваемых в Пакте прав государства-участники должны обеспечить любым лицам доступные и эффективные средства правовой защиты для восстановления нарушенных прав». Принятые в рамках ОБСЕ обязательства по человеческому измерению, касающиеся правовой защиты лиц, которые заявляют, что их права человека и основные свободы были нарушены, см., например: Венский документ 1989 г., п. 13.9; Парижский документ 1990 г.; Копенгагенский документ 1990 г., п. 11; Люблянский документ 2005 г. и Хельсинкский документ 2008 г.

116 Копенгагенский документ 1990 г., п. 11.

117 Замечание общего порядка № 31 Комитета по правам человека, п. 15.

118 См.: Резолюция ГА ООН A/RES/68/181, 18 декабря 2013 г., преамбула, п. 10.

119 Например, Комитет по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД) в своих заключительных замечаниях по Швеции рекомендовал государству-участнику «принять предложенные Омбудсменом меры для оказания финансовой помощи отдельным лицам и ассоциациям в целях содействия возбуждению исков в случаях дискриминации... и укрепить систему юридической помощи». См.: Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания: Швеция, UN Doc. CERD/C/SWE/CO/19-21, 23 сентября 2013 г., п. 21.

сроки любого вреда, который мог быть причинен такими нарушениями»¹²⁰. В любом случае правозащитники (и/или их семьи), которые подверглись насилию и другим злоупотреблениям, имеют право на получение соответствующего возмещения ущерба.

83. Термин «возмещение ущерба» обычно определяется как включающий реституцию, компенсацию, реабилитацию, сатисфакцию и гарантии неповторения случившегося. По возможности, первоначальное положение жертвы, существовавшее до совершения нарушения, должно быть восстановлено путем реституции. Если возможно, за любой поддающийся финансовой оценке ущерб должна быть предоставлена компенсация – например, за причинение физического или психического, а также материального ущерба и за расходы на правовую или экспертную помощь или же другие услуги. Реабилитация должна включать оказание соответствующей медицинской и психологической помощи, а также юридических и социальных услуг. Сатисфакция может включать, в зависимости от обстоятельств дела, различные меры – например, эффективные шаги, направленные на прекращение продолжающихся нарушений; публичное обнародование правды; официальное заявление или судебное решение, восстанавливающее достоинство, репутацию и права жертвы, членов ее семьи и других лиц, тесно связанных с жертвой; принесение публичных извинений, а также соответствующие санкции в отношении лиц, несущих ответственность за нарушения. И, наконец, гарантии неповторения случившегося должны включать эффективные превентивные меры¹²¹.

Политика, программы и механизмы защиты

84. ГА ООН неоднократно призывала все государства принять «все необходимые меры для обеспечения защиты правозащитников как на местном, так и на национальном уровнях»¹²². Все эти меры должны быть прочно вписаны в последовательную систему и направлены на создание и укрепление безопасных и благоприятных условий для правозащитной деятельности, с тем чтобы были устранены коренные причины серьезных угроз и проблем, с которыми сталкиваются правозащитники. Подтверждение государственными чиновниками самого высокого уровня, а также соответствующими национальными и местными органами власти статуса и роли правозащитников и законности их деятельности, в том числе посредством публичных заявлений и незамедлительного осуждения любых нападений, угроз и

120 Замечание общего порядка № 31 Комитета ООН по правам человека, п. 19.

121 Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права, принятые и провозглашенные Резолюцией № 60/147 Генеральной Ассамблеи 16 декабря 2005 г., пп. 20-24.

122 См.: Резолюция ГА ООН A/RES/64/164, п. 4, а также более ранние резолюции Генеральной Ассамблеи, касающиеся правозащитников. Более подробную информацию о защите правозащитников в третьих странах также см. ниже в разделе «База для применения руководящих принципов».

других проявлений насилия, является первым шагом на пути к улучшению защиты правозащитников и предотвращению угроз их безопасности¹²³.

85. В регионе ОБСЕ – так же, как и за его пределами – реакция на непосредственные угрозы безопасности правозащитников, по сообщениям, часто является медленной и неэффективной, если отсутствуют специально разработанные программы по обеспечению мер защиты правозащитников, подвергающихся опасности. Отсутствие координации и длительные бюрократические процедуры обеспечения мер защиты зачастую усугубляются нежеланием государственных должностных лиц серьезно воспринимать проблемы безопасности правозащитников и расследовать угрозы и проявления насилия в их отношении. Недостаточное понимание проблем, стоящих перед правозащитниками, и обязательства государства в области защиты этих лиц часто сочетается с отсутствием признания важности их работы и, как правило, с отсутствием материальных ресурсов для обеспечения защиты. Таким образом, правозащитники, подвергающиеся непосредственной опасности, слишком часто остаются без надлежащей помощи, в том числе без физической и психологической защиты, помощи в переезде в безопасное место или другой необходимой поддержке.
86. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников рекомендовала государствам разработать государственную политику и создать специальные институциональные механизмы для обеспечения, если это необходимо, физической и психологической защиты правозащитников, а также для выделения материальных ресурсов на эти цели¹²⁴. Специальный докладчик также представила набор минимальных руководящих принципов для разработки программ защиты, рекомендовав государствам консультироваться с правозащитниками при разработке и пересмотре таких программ. Структура программ защиты должна определяться законом, а в федеративных государствах программы защиты должны определяться федеральным законодательством и находиться в ведении федерального правительства. Программы защиты должны включать функции раннего предупреждения для планирования и запуска защитных мер. Они также должны предусматривать оценку безопасности членов семьи правозащитников, подвергающихся опасности. Сотрудники службы безопасности и правоохранительных органов, участвующие в программе, должны проходить необходимую специальную подготовку, а меры физической защиты не должны передаваться на выполнение третьим сторонам, если они не прошли соответствующее обучение. Наконец, необходимо выделять достаточные финансовые ресурсы на осуществление программы защиты¹²⁵.

123 Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, HRC/13/22/, п. 114.

124 Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников A/HRC/25/55/, пп. 84 и 131.

125 Там же, п. 88, а также см. документ A/HRC/13/22 (30 декабря 2009 г.), в котором подробно рассматриваются вопросы обеспечения безопасности и защиты правозащитников.

87. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников отметила, что многие государства используют свои программы защиты свидетелей в качестве единственных механизмов защиты правозащитников, подвергающихся опасности. В большинстве случаев такие программы оказываются недостаточными для обеспечения безопасности правозащитников, поскольку они не предназначены для этой цели¹²⁶. Поэтому программы защиты свидетелей, в принципе, не должны заменять специальные программы защиты правозащитников. Если государства используют программы защиты свидетелей в качестве основы для защиты правозащитников, они должны обеспечить, чтобы эти программы отвечали особым потребностям этих лиц или чтобы они включали соответствующие дополнительные меры.
88. Независимо от системы, используемой государствами-участниками для физической и психологической защиты подвергающихся опасности правозащитников, особое значение имеет доступность программ защиты для тех, кто больше всего нуждается в защите, а также беспристрастная, независимая и прозрачная работа управляющих механизмов при полном участии лиц, нуждающихся в защите. Любые используемые защитные меры должны быть согласованы с конкретным правозащитником, которого они касаются. Помимо этого, очень важно, чтобы задействованные сотрудники правоохранительных и судебных органов были достаточно подготовлены и проинформированы, чтобы быть в состоянии обнаруживать угрозы безопасности, с которыми сталкиваются правозащитники, и принимать соответствующие меры для их устранения. Профессионализм и принципиальность должностных лиц, участвующих в таких программах, также имеют большое значение для установления доверия между правозащитниками и властями, поскольку доверие является важной предпосылкой функционирования любой программы защиты. В ситуациях, когда правозащитники сталкиваются с серьезными угрозами, в качестве меры по укреплению общей системы защиты и обеспечению быстрого реагирования и незамедлительной защиты физической безопасности и другой поддержки должны быть созданы обеспеченные достаточными ресурсами специализированные подразделения, укомплектованные специально подготовленными сотрудниками правоохранительных органов.
89. Учитывая особые риски, которым подвергаются женщины-правозащитники и лица, отстаивающие права женщин, и их особые потребности с точки зрения безопасности, ГА ООН настоятельно рекомендует государствам разработать и реализовать всесторонние, долговременные и учитывающие гендерные аспекты стратегии и программы поддержки и защиты женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права женщин¹²⁷. Такие стратегии и программы должны быть в достаточном объеме обеспечены

126 См.: A/HRC/13/22, пп. 71-74.

127 Резолюция ГА ООН A/RES/68/181, п. 19.

ресурсами, позволяющими предоставлять немедленную и долгосрочную защиту; также должны быть приняты меры, гарантирующие гибкую и быструю мобилизацию этих ресурсов для обеспечения эффективной защиты¹²⁸. Помимо этого, государственные стратегии и программы защиты должны учитывать особые проблемы и потребности других категорий правозащитников, в том числе защитников прав молодежи и детей, а также правозащитников, входящих в группы риска, – например, тех, кто борется с нетерпимостью и ксенофобией.

90. Помимо обеспечения физической защиты и/или организации экстренного переезда, стратегии и программы защиты должны при необходимости предоставлять доступ к службам поддержки для правозащитников – таким, как неотложная помощь в чрезвычайных обстоятельствах, приюты, психологическая поддержка и реабилитация для жертв нарушений прав человека, а также консультирование, юридическая и другая помощь¹²⁹. Государства-участники должны выделять на это достаточные средства и, если есть необходимость, обращаться за международной помощью в данном вопросе. Они также должны оказывать содействие организациям гражданского общества и другим субъектам, предоставляющим такие услуги.
91. Помимо этого, государствам-участникам следует поддерживать подвергающихся риску правозащитников и их организации в развитии их собственного потенциала, с тем чтобы они могли, например, принимать меры по обеспечению своей собственной безопасности, управлять рисками и безопасностью и укреплять сети солидарности, быстрого реагирования и взаимной поддержки правозащитников на местном, региональном, национальном и международном уровне.

Б. Защита от судебной травли, криминализации, произвольных арестов и задержаний

92. Провозгласив, что «все действия органов государственной власти должны соответствовать принципу верховенства закона, что служит гарантией правовой защищенности личности¹³⁰, государства-участники вновь подтвердили приоритет принципа законности в отношении действий государственных органов, тем самым запрещая произвольное или дискриминационное преследование частных лиц. Помимо этого, они взяли на себя

128 Там же.

129 Резолюция ГА ООН A/RES/68/181 о женщинах-правозащитниках и лицах, отстаивающих права женщин, призывает государства «принять и осуществлять стратегии и программы, предоставляющие женщинам-правозащитникам и лицам, отстаивающим права человека женщин, доступ к эффективным средствам правовой защиты, в том числе посредством обеспечения: ... b) надлежащего доступа к всеобъемлющим вспомогательным услугам для женщин-правозащитников, и лиц, отстаивающих права человека женщин, подвергшихся насилию, включая приюты, психосоциальные услуги, консультирование, медицинскую помощь и юридические и социальные услуги», п. 21.

130 Будапештский документ 1994 г., «Решения: VIII. Человеческое измерение», п. 18.

обязательство «обеспечивать, чтобы никто не подвергался произвольному аресту, содержанию под стражей или ссылке»¹³¹. Что касается конкретно журналистов, то государства осудили «все случаи нападения на журналистов и целенаправленно враждебного поведения по отношению к ним» и обязались предпринимать усилия для того, чтобы «привлекать к ответственности лиц, непосредственно виновных в таких нападениях и в таком поведении»¹³².

93. Совет по правам человека ООН призвал государства обеспечить, чтобы поощрение и защита прав человека не влекли за собой уголовной ответственности и чтобы правозащитники не лишались возможности пользоваться всеобщими правами человека из-за проводимой ими деятельности. Помимо этого, Совет призвал государства обеспечить, чтобы никто не подвергался, в числе прочего, произвольным арестам или задержаниям и не был объектом злоупотребления уголовным и гражданским судопроизводством или угроз совершения таких действий¹³³.

Криминализация и произвольное или необоснованное применение законодательства

94. Тем не менее, в ряде государств-участников ОБСЕ правозащитники по-прежнему привлекаются к уголовной ответственности за законную деятельность в области продвижения и защиты прав человека и являются мишенью для судебной и другой травли. В целях данных руководящих принципов термин «судебная травля» понимается как применение необоснованных правовых и административных процедур или любые другие формы злоупотребления административной и судебной властью (включая произвольное и необоснованное применение законодательства), имеющие целью или результатом стигматизацию правозащитников или создание помех для правозащитной деятельности.
95. Судебная травля правозащитников и криминализация их деятельности принимает ряд форм – например, это могут быть преследования правозащитников на основании нечетких положений законодательства, делающих возможным произвольное применение законов, в результате которого устанавливается уголовная ответственность за законную правозащитную деятельность; сфабрикованные уголовные обвинения, ложные судебные разбирательства или сфальсифицированные гражданские иски; непропорциональные наказания за незначительные правонарушения, а также злоупотребления административными процедурами и правилами (например, в отношении работы НПО, финансовых и налоговых вопросов или правил дорожного движения). В некоторых государствах-участниках такие случаи

131 Венский документ 1989 г., «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: Принципы», п. 23.1.

132 Будапештский документ 1994 г., раздел «Решения: VIII. Человеческое измерение», п. 37.

133 Совет ООН по правам человека, Резолюция о защите правозащитников A/HRC/RES/22/6, пп. 6 и 11(a).

преследования со стороны сотрудников правоохранительных органов и служб безопасности, представителей судебной власти и других государственных должностных лиц, как сообщается, являются частым явлением, и объектом преследования при этом становятся также члены семей подвергающихся риску правозащитников. Запугивание и травля также могут инициироваться негосударственными субъектами при попустительстве или при активной поддержке таких действий со стороны государства. Судебная травля и криминализация правозащитников могут привести к произвольным арестам и задержаниям¹³⁴, а также к длительному тюремному заключению или лишению свободы на других основаниях – например, при помощи принудительного содержания в психиатрических больницах в качестве меры наказания¹³⁵.

96. Расистские, сексистские и другие предубеждения представителей органов государственной власти, в том числе сотрудников правоохранительных и судебных органов, могут повлиять как на потенциал, так и на политическую волю, необходимые для осуждения, расследования и преследования виновных в случаях, связанных с угрозами и насилием в отношении правозащитников, занимающихся правами меньшинств и гендерными вопросами¹³⁶. Это также может вызвать или усугубить направленную против этих правозащитников судебную травлю и другие виды преследования со стороны властей. Правозащитники, занимающиеся вопросами, которые в ряде государств-участников рассматриваются как деликатные (например, гендерное насилие и права женщин), также подвергаются явно более высокому риску такого неправомерного вмешательства в свою деятельность.
97. Травля и запугивание могут принимать изощренные формы, часто замаскированные под санкции, формально вытекающие из закона. Расплывчатые

134 Специальный докладчик ООН по вопросу о положении в области прав человека в Беларуси, например, отметил сообщения о «непрекращающихся актах запугивания и судебного преследования правозащитников, последствиями которых нередко оказываются приговоры о тюремном заключении и крупных штрафах на фоне сообщений о нарушениях должной процедуры при проведении судебных разбирательства», UN Doc. A/HRC/23/52, 18 апреля 2013 г., п. 92.

135 Согласно информации, полученной БДИПЧ, принудительное помещение правозащитников в психиатрические лечебницы с целью заставить их замолчать часто сопровождается принудительным медицинским лечением, что является нарушением права на неприкосновенность частной жизни и может представлять собой серьезное нарушение права на физическую неприкосновенность. См., например, совместные призывы специальных процедур ООН, в том числе Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, к правительствам Украины и Казахстана о незамедлительных действиях, в которых выражается обеспокоенность по поводу предполагаемого принудительного психиатрического лечения и заточения правозащитников, UKR 2/2013, 22 июля 2013 г., [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Ukraine_22.07.13_\(2.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Ukraine_22.07.13_(2.2013).pdf); и KAZ 4/2013, 22 августа 2013 г., [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Kazakhstan_22.08.13_\(4.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Kazakhstan_22.08.13_(4.2013).pdf) (англ.).

136 Как указано ниже в разделе «Борьба со стигматизацией и маргинализацией», в своей Резолюции о женщинах-правозащитниках и лицах, отстаивающих права женщин, ГА ООН выразила особую обеспокоенность по поводу дискриминационной практики и социальных норм и традиций, которые оправдывают насилие в отношении женщин, и предложила лидерам всех сфер общества, в том числе политическим, военным, социальным и религиозным лидерам, выразить общественную поддержку важной роли женщин-правозащитников и законности их работы. См. A/RES/68/181, преамбула и п. 15.

положения законов и лазейки в законодательстве могут быть использованы для криминализации правозащитников (также см. ниже раздел «Свобода убеждений и свобода выражения мнения»). Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников отметила конкретную тенденцию использования более изощренных форм вмешательства в деятельность правозащитников, «включая применение правовых и административных положений или неправомерное использование судебной системы для криминализации... их деятельности»¹³⁷. Специальный докладчик указала на то, что «такая практика не только ставит под угрозу физическую неприкосновенность правозащитников и подрывает их работу, но и создает атмосферу страха и подает запугивающий сигнал обществу в целом»¹³⁸.

98. Международная судебная практика подтвердила незаконность использования пробелов в законодательстве для того, чтобы заставить замолчать правозащитников. В деле правозащитника, приговоренного к административному задержанию за проведение несанкционированного собрания (хотя национальное законодательство не требует получения разрешения), ЕСПЧ постановил, что имело место нарушение свободы собраний, в частности, если учесть существование пробела в законодательстве, касающегося этого права¹³⁹.
99. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников с обеспокоенностью отметила «вызывающую тревогу тенденцию к криминализации деятельности, осуществляемой незарегистрированными группами»¹⁴⁰. Помимо этого, в данной ситуации группы, чьи попытки зарегистрироваться постоянно отклоняются, становятся легкой мишенью для уголовного преследования, если они продолжают работать. В государствах-участниках, в которых требуется получение предварительного разрешения на финансирование НПО из-за рубежа, правозащитникам может грозить уголовное наказание, если они не могут выполнить требование о получении такого разрешения. Данная практика была осуждена Комитетом ООН по правам человека, который указал, что неправительственные организации должны быть в состоянии «выполнять свои функции без препятствий, несовместимых с положениями статьи 22 (Свобода ассоциации) Пакта, как то: предварительная регистрация, контроль финансирования и административные решения о роспуске»¹⁴¹. Аналогичным образом, Комитет ООН

137 Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, A/HRC/25/55, 23 декабря 2013 г., п. 59.

138 Там же.

139 Европейский суд по правам человека, «Веренцов против Украины», заявление № 20372/11, постановление от 11 апреля 2013 г.

140 Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников A/HRC/25/55, п. 68.

141 «Заключительные замечания Комитета ООН по правам человека по Египту», UN Doc. CCPR/CO/76/EGY, 28 ноября 2002 г., п. 21.

по правам ребенка выразил обеспокоенность по поводу привлечения к уголовной ответственности членов НПО, действующих без регистрации¹⁴².

100. Помимо этого, для криминализации деятельности правозащитников часто используются законы, направленные на предотвращение и преследование терроризма и «религиозного экстремизма». Вышеупомянутые ограничения на финансирование НПО использовались неправомерным образом для того, чтобы под видом борьбы с финансированием терроризма и отмыванием денег заставить замолчать правозащитные группы¹⁴³. Что касается законодательства о национальной безопасности, то Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение вновь выразил обеспокоенность по поводу использования «аморфной концепции национальной безопасности для обоснования интрузивных ограничений пользования правами человека». Эта концепция «имеет широкое определение и в этой связи является уязвимой для манипуляций со стороны государства, которое рассматривает ее в качестве средства для оправдания действий, которые направлены против таких уязвимых групп, как правозащитники, журналисты или оппозиционеры»¹⁴⁴.
101. Совет по правам человека ООН, ссылаясь непосредственно на меры, направленные на борьбу с терроризмом и обеспечение национальной безопасности, призвал государства обеспечить, чтобы такие меры «не нанесли ущерб деятельности и безопасности отдельных лиц, групп и органов общества, занимающихся поощрением и защитой прав человека». При этом Совет подчеркнул важность закрепления в законе четких и однозначных определений террористических преступлений, а также обязательное требование о предоставлении подозреваемым в терроризме гарантий

142 «Заключительные замечания Комитета ООН по правам ребенка по Беларуси», CRC/C/BLR/CO/3-4, 8 апреля 2011 г., пп. 23–24.

143 См., например, доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., п. 94; и доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, UN Doc. A/64/226, 4 августа 2009 г., п. 94.

144 См. Доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, A/HRC/23/40, п. 60.

надлежащей правовой процедуры в рамках судебного процесса¹⁴⁵. Таким образом, государства-участники должны обеспечить узкое толкование законодательства об уголовной ответственности за террористические преступления, включая финансирование терроризма, для того чтобы свести к минимуму риск политически мотивированного или иного необоснованного применения законов.

102. Эффективная борьба с криминализацией и судебной травлей правозащитников также требует согласованных усилий государственных учреждений, направленных на улучшение профессиональной этики правоохранительных органов и укрепление независимости судебной системы и органов прокуратуры. Это обеспечит ясность и предсказуемость законодательства в соответствии с принципом законности, а также позволит расширить права и возможности маргинализированных и других уязвимых групп, одновременно резко осуждая запугивание и мотивированное предубеждением насилие со стороны негосударственных субъектов. В этой связи Совет по правам человека ООН призвал государства обеспечить, чтобы «судебная система была независимой, беспристрастной и компетентной для эффективного рассмотрения законодательства и его применения, затрагивающих работу и деятельность правозащитников»¹⁴⁶.

103. Необходимо предпринять усилия для укрепления способности прокуратуры и правоохранительных органов придерживаться самых высоких этических стандартов в своей работе. В частности, государства-участники должны отдавать приоритет развитию действенных механизмов внутреннего и внешнего надзора, в том числе гражданских надзорных советов для контроля за деятельностью полиции, в целях оперативного выявления и

145 Совет по правам человека, Резолюция о защите правозащитников A/HRC/RES/22/6, п. 10: «[Совет по правам человека] призывает далее государства обеспечить, чтобы меры по борьбе с терроризмом и поддержанию национальной безопасности:

(а) соответствовали их обязательствам по международному праву, в частности по международному праву прав человека, и не наносили ущерб деятельности и безопасности отдельных лиц, групп и органов общества, занимающихся поощрением и защитой прав человека;

(b) позволяли однозначным образом устанавливать, какие преступления квалифицируются в качестве террористических актов, за счет определения прозрачных и предсказуемых критериев, включая, в частности, рассмотрение без какого-либо ущерба критериев, сформулированных Специальным докладчиком по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом;

(c) запрещали произвольные задержания, такие как задержания без соблюдения процессуальных гарантий, лишение свободы, равнозначное выводу лица, заключенного под стражу, из-под защиты закона, или незаконное лишение свободы и передачу лиц, подозреваемых в террористической деятельности, или же незаконное лишение права на жизнь или совершение суда над подозреваемыми без соблюдения основных юридических гарантий, а также не предусматривали таких действий и не влекли их как следствие;

(d) допускали надлежащий доступ для соответствующих международных органов, неправительственных организаций и национальных правозащитных учреждений, где они имеются, к лицам, заключенным под стражу в соответствии с антитеррористическим или иным законодательством, связанным с национальной безопасностью, и обеспечивали, чтобы правозащитники не подвергались притеснениям или преследованиям за оказание правовой помощи лицам, которые заключены под стражу и которым предъявлены обвинения в соответствии с законодательством, связанным с национальной безопасностью».

146 A/HRC/RES/22/6, п. 11(b).

независимого расследования нарушений, применения соответствующих дисциплинарных санкций или возбуждения уголовных дел в случаях, когда установлены такие нарушения. Помимо этого, сотрудники правоохранительных, судебных и других соответствующих органов должны проходить подготовку в целях их информирования о важной роли, которую играют правозащитники в обществе; конкретных рисках, с которыми они сталкиваются в результате своей работы, а также об их потребностях в защите, в том числе в связи с судебной травлей и другими злоупотреблениями. Особое внимание также следует уделять борьбе с вредными стереотипами, бытующими среди сотрудников правоохранительных органов и государственных должностных лиц, в целях предотвращения травли правозащитников, занимающихся продвижением и защитой прав маргинализированных и других уязвимых групп, а также в целях содействия тщательному расследованию сообщений о преступлениях, мотивированных предубеждением, и о гендерном насилии.

104. Обращение с правозащитниками, выдвигающими обвинения против лица или учреждения в связи с нарушением прав человека, должно всегда уважать их достоинство. Правозащитники должны быть надежно защищены от ответных обвинений в порядке репрессалий, произвольного преследования и других юридических действий. Это особенно важно для правозащитников, которые занимаются судебными спорами, стратегическими связанными с правами человека, – в том числе от имени лиц, принадлежащих к маргинализированным или другим уязвимым группам и, возможно, подвергающимся слишком личным, оскорбительным или агрессивным допросам со стороны судебных органов или адвокатов защиты. «Адвокаты не должны подвергаться каким-либо санкциям или давлению или их угрозе, действуя в соответствии со своими профессиональными стандартами»¹⁴⁷, в том числе, когда они выступают в делах о нарушениях прав человека лиц, принадлежащих к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, или в делах о дискриминации. Аналогичным образом, свидетели, дающие показания против государственных должностных лиц или учреждений, в делах, связанных с предполагаемыми нарушениями прав человека, должны быть надежно защищены от любых форм давления.

Произвольное задержание и обращение при содержании под стражей

105. Статьей 9 МПГПП, статьей 5 ЕКПЧ и статьей 7 АКПЧ предусматривается право на свободу и личную неприкосновенность, а также основные гарантии против произвольного задержания. Согласно методике Рабочей группы ООН по произвольным задержаниям, лишение свободы является произвольным, среди прочего, когда «явно невозможно сослаться на какую-либо правовую основу, оправдывающую лишение свободы»; когда лишение свободы связано с осуществлением прав на свободу убеждений и свободу

¹⁴⁷ Документ четырнадцатой встречи Совета министров «Брюссельская декларация о системах уголовного правосудия», 2006 г.

выражения мнения, свободу собраний и объединений, а также ряда других основных прав и свобод, изложенных во Всеобщей декларации прав человека и МПГПП; а также когда «полное или частичное несоблюдение международных норм в отношении права на справедливое судебное разбирательство... является столь серьезным, что оно придает лишению свободы произвольный характер»¹⁴⁸. Лишение свободы включает такие формы содержания под стражей, как содержание под стражей в полиции, предварительное заключение, тюремное заключение после осуждения, домашний арест, принудительную госпитализацию и помещение в психиатрическое учреждение.

106. Согласно международным стандартам, содержание под стражей должно быть санкционировано судебным органом, а задержанные должны иметь беспрепятственный доступ к адвокату и обеспеченное правовой санкцией право оспаривать свое задержание. Комитет ООН по правам человека указывал, что это относится ко всем лицам, лишенным свободы в результате ареста или заключения под стражу – независимо от того, связано ли лишение свободы с уголовным обвинением или же применяется на других основаниях (например, психическое заболевание, бродяжничество, наркомания, воспитательные цели, иммиграционный контроль или другая причина)¹⁴⁹. В целом, государства-участники должны более широко использовать альтернативные наказания, а применение задержания за административные правонарушения не должно поощряться.
107. Военнослужащие, участвующие в деятельности по защите своих собственных прав человека или прав других, также должны пользоваться

148 Подробнее о методах работы см.: Individual complaints and urgent appeals, Working Group on Arbitrary Detention [Индивидуальные жалобы и настоятельные призывы к немедленному вмешательству, Рабочая группа по произвольным задержаниям], <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Complaints.aspx>. Что касается второй категории дел, то Рабочая группа рассматривает лишение свободы как произвольное, когда оно «обусловлено осуществлением прав или свобод, гарантированных статьями 7, 13, 14, 18, 19, 10 и 21 Всеобщей декларации прав человека, и в той мере, в какой это касается государств-участников, статьями 12, 18, 19, 21, 22, 25, 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах».

149 См. Замечание общего порядка № 8 Комитета ООН по правам человека, статья 9 «Право на свободу и личную неприкосновенность», 30 июня 1982 г., п. 1. Комитет по правам человека в настоящее время разрабатывает новое Замечание общего порядка по статье 9. Согласно черновому варианту этого документа, «примеры лишения свободы включают содержание под стражей в полиции, предварительное заключение, тюремное заключение после осуждения, домашний арест, принудительную госпитализацию, удержание в закрытой зоне аэропорта, а также принудительную транспортировку». См.: Замечание общего порядка № 35, UN Doc. CCRP/C/107/R.3, 28 января 2013 г., п. 6. Как указано в Замечании общего порядка № 8, гарантии статьи 9 применяются также к так называемому «предварительному заключению», см. п. 4.

основными гарантиями против произвольного задержания¹⁵⁰. Военнослужащим или сотрудникам правоохранительных органов, обвиняемым в дисциплинарных проступках или уголовных преступлениях из-за их правозащитной деятельности, должно быть обеспечено справедливое судебное разбирательство и возможность обжалования обвинений в независимом органе. Они не должны подвергаться аресту или задержанию без возможности воспользоваться средствами правовой защиты.

108. Правозащитники, которые оказались подвергнуты необоснованному задержанию, должны быть немедленно и безоговорочно освобождены и должны получить достаточное возмещение ущерба. Государства-участники должны оперативно и в полном объеме выполнять решения международных судов, в частности ЕСПЧ, а также учитывать мнения квазисудебных органов – таких, как Рабочая группа ООН по произвольным задержаниям и Комитет ООН по правам человека.
109. Лишенные свободы правозащитники имеют право на гуманное обращение и уважение их человеческого достоинства¹⁵¹. Для этого необходимо, чтобы условия содержания под стражей не были равносильны бесчеловечному и унижающему достоинство обращению. Лишенные свободы правозащитники не должны подвергаться дискриминационному обращению или находиться в таких условиях содержания под стражей, которые используются в качестве наказания за их правозащитную деятельность. Они должны быть надежно защищены от пыток и других видов жестокого обращения и любых возможных преследований со стороны других заключенных. Обращение с лишенными свободы правозащитниками должно полностью соответствовать Минимальным стандартным правилам обращения с заключенными ООН, Своду принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию

150 Согласно Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2010)4, никто из военнослужащих не может быть лишен свободы иначе как в случаях, предусмотренных пунктом 1 статьи 5 Конвенции и в соответствии с процедурой, установленной законом. Каждому задержанному или заключенному под стражу военнослужащему незамедлительно сообщается о причинах ареста или задержания, любом предъявляемом ему обвинении и его процессуальных правах. Кроме того, лишенные свободы военнослужащие должны иметь право на рассмотрение в суде вопроса о законности их задержания. Дисциплинарные взыскания или меры, которые составляют лишение свободы по смыслу пункта 1 статьи 5, также должны соответствовать требованиям данного положения (Приложение к Рекомендации, пп. 22–27). Что касается дисциплинарного производства, то в Рекомендации указано, что военная дисциплина должна характеризоваться справедливостью и что должны быть обеспечены процессуальные гарантии; что только такое поведение, которое может представлять угрозу для военной дисциплины, надлежащего порядка, общественного спокойствия или безопасности, может считаться дисциплинарным правонарушением; что военнослужащие, которых обвиняют в дисциплинарных нарушениях, должны быть незамедлительно и подробно проинформированы о характере предъявленных им обвинений; что они имеют право на справедливое судебное разбирательство (в случае применения Статьи 6 ЕКПЧ о праве на справедливое судебное разбирательство); и что им также должна быть предоставлена возможность для подачи апелляции в вышестоящий независимый орган (см. пп. 17 и 21). Помимо этого, в целях защиты независимости и беспристрастности судебных органов, участвующих в разбирательстве уголовного дела, необходимо обеспечить четкое разделение полномочий между органами преследования и органами, выносящими судебное решение (п. 29). См.: Рекомендация CM/Rec(2010)4 Комитета министров государствам-членам по вопросам прав человека военнослужащих, принята 24 февраля 2010 г.

151 См. статью 10 МПГПП.

или заключению в какой бы то ни было форме, и Основным принципам обращения с заключенными¹⁵².

110. Для решения конкретных проблем, с которыми могут столкнуться в заключении женщины-правозащитники и лица, отстаивающие права женщин, государства-участники должны принять меры, чтобы защитить их от гендерного насилия, и должны предоставить им услуги в соответствии с Правилами Организации Объединенных Наций, касающимися обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила)¹⁵³. Аналогичным образом, государства-участники должны принимать меры для обеспечения потребностей других групп правозащитников, которые подвергаются особой угрозе насилия и других злоупотреблений¹⁵⁴.

Справедливое судебное разбирательство

111. В соответствии со статьей 14 МПГПП, статьей 6 ЕКПЧ и статьей 8 АКПЧ, каждый человек, которому предъявлены уголовные обвинения, имеют право на справедливое и открытое разбирательство его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, а также другие права, гарантирующие справедливое судебное разбирательство. В частности, каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления имеет право считаться невиновным, пока его виновность не будет доказана. Помимо этого, статьей 14 МПГПП предусматривается, среди прочего, следующее: право быть в срочном порядке и подробно уведомленным о характере и основании предъявленного обвинения; право иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты; право сноситься с выбранным им самим защитником; право на безвозмездную юридическую помощь в случае необходимости; право быть судимым при своем присутствии; право на вызов и допрос свидетелей и право не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным¹⁵⁵.

152 Минимальные стандартные правила обращения с заключенными, принятые на первом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшемся в Женеве в 1955 году, одобренные Экономическим и Социальным Советом в Резолюциях 663 С (XXIV) от 31 июля 1957 г. и 2076 (LXII) от 13 мая 1977 г.; Основные принципы обращения с заключенными, принятые и провозглашенные Резолюцией 45/111 Генеральной Ассамблеи, 14 декабря 1990 г.

153 Правила Организации Объединенных Наций, касающиеся обращения с женщинами-заключенными и мер наказания для женщин-правонарушителей, не связанных с лишением свободы (Бангкокские правила), принятые Резолюцией ГА ООН А/RES/65/229 21 декабря 2010 г.

154 Сюда входит, например, их сексуальная ориентация, гендерная идентичность и гендерное самовыражение. См., например: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Handbook on Prisoners with special needs [Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, Справочник по обращению с заключенными, имеющими особые потребности], 2009, <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Prisoners-with-special-needs.pdf>; особые рекомендации, касающиеся ЛГБТИ, см. в пп. 119–122.

155 См. статью 14(3).

112. Правозащитники, которым предъявлены обвинения, имеют право на полный комплекс гарантий справедливого судебного разбирательства в соответствии с международным правом прав человека и соответствующими обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ¹⁵⁶. Они имеют право на эффективное средство правовой защиты и на адекватное возмещение ущерба в случае нарушения любого из их прав на справедливое судебное разбирательство. В частности, заявления о том, что признания были получены под принуждением, включая пытки (что составляет грубое нарушение права на справедливое судебное разбирательство), должны быть незамедлительно и эффективно расследованы независимым и беспристрастным образом, а использование каких-либо доказательств в суде, в том числе заявлений свидетелей, полученных под пытками или в результате применения других видов жестокого обращения, должно быть исключено судебными органами¹⁵⁷.
113. Совет по правам человека ООН призвал государства обеспечить «процессуальные гарантии, в том числе в контексте уголовных дел, возбужденных против правозащитников, соблюдались в соответствии с международным правом прав человека во избежание использования недостоверных доказательств, необоснованных расследований и процедурных задержек, оказывая тем самым эффективное содействие оперативному закрытию всех бездоказательных дел и предоставляя отдельным лицам возможность обратиться с жалобами непосредственно в соответствующий орган»¹⁵⁸.
114. В соответствии со своими обязательствами в рамках ОБСЕ, государства-участники должны способствовать дальнейшему укреплению независимости судебной системы для сведения к минимуму риска политически мотивированного судебного преследования или решения суда, искаженного в результате влияния внешних по отношению к суду сил. В частности, государства-участники должны разрешать и поощрять присутствие на судебных заседаниях наблюдателей за судебными процессами – это является

156 См., например: Венский документ 1989 г., Копенгагенский документ 1990 г., Люблянский документ 2005 г. и Хельсинкский документ 2008 г.

157 Международные механизмы защиты прав человека выразили озабоченность по поводу сообщений о ряде случаев, в которых правозащитники подвергались пыткам для получения признания. Например, после своего визита в Кыргызстан, Специальный докладчик ООН по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания заявил следующее: «Решение Верховного суда от 20 декабря 2011 года, оставившее в силе приговор к пожизненному заключению известного правозащитника г-на Азимжана Аскарова и других подсудимых, осужденных в связи с июньскими событиями 2010 года, несмотря на заявления о том, что его пытали в заключении, и заявления подсудимых, что признательные показания были получены под принуждением, является примером бездействия высшего судебного органа в отношении обвинений в применении пыток и жестоком обращении. Недавнее решение Верховного суда от 9 декабря 2011 года, оставившее в силе решение судов низшей инстанции об оправдании четырех сотрудников органов внутренних дел, обвиненных в применении пыток в отношении пострадавшего, несмотря на наличие убедительных медицинских данных, свидетельствующих о применении жестоких пыток, является еще одним обескураживающим примером отсутствия правосудия». См. A/HRC/19/61/Add.2, 21 февраля 2012 г., п. 49.

158 См. Резолюцию A/HRC/RES/22/6 Совета по правам человека ООН, п. 11(с).

механизмом контроля за практической реализацией прав, гарантирующих справедливое судебное разбирательство. В связи с этим, государства-участники решили принять «в качестве меры по укреплению доверия при отсутствии наблюдателей, направляемых государствами-участниками, и представителей неправительственных организаций и других заинтересованных лиц на судебных процессах»¹⁵⁹. Помимо этого, они заявили, что «понимается, что судебные процессы могут быть закрытыми (in camera) лишь при наличии обстоятельств, предписанных законом и соответствующих обязательствам по международному праву и международным обязательствам»¹⁶⁰. Таким образом, суды также должны быть обязаны сделать график заседаний и другие соответствующие документы (например, судебные решения) доступными для общественности, с тем чтобы гарантировать прозрачность разбирательства.

В. Борьба со стигматизацией и маргинализацией

115. Государства-участники признали, что активное участие отдельных лиц, групп, организаций и институтов исключительно важно для обеспечения постоянного продвижения к общим целям. Эти цели включают в себя укрепление уважения прав человека и основных свобод, а также содействие осуществлению данных прав. Помимо этого, государства-участники взяли на себя обязательство уважать «право своих граждан, самостоятельно или совместно с другими, вносить активный вклад в развитие и защиту прав человека и основных свобод»¹⁶¹ и «право каждого самостоятельно или совместно с другими запрашивать, получать и передавать свободно мнения и информацию о правах человека и основных свободах, включая право распространять и публиковать такие мнения и информацию»¹⁶².
116. В Декларации ООН также подтверждено, например, право каждого человека поддерживать связь с неправительственными или межправительственными организациями (статья 5 (с)) и запрашивать, получать и использовать ресурсы – индивидуально и совместно с другими – специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами (статья 13).
117. Несмотря на эти и другие обязательства, правозащитники продолжают подвергаться стигматизации во многих странах по причине осуществления

159 Копенгагенский документ 1990 г, п. 12.

160 Там же.

161 Венский документ 1989 г., «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: Принципы», п. 13(5).

162 Копенгагенский документ 1990 г, п. 10.1.

этих прав и ведения своей деятельности¹⁶³. Правозащитная деятельность часто изображается как политическая работа или как политическая оппозиционная деятельность, так как она часто подразумевает критику властей и оспаривание мнения большинства. Тем не менее, в соответствии с международными стандартами, физические лица имеют право на участие в ведении государственных дел, среди прочего, путем представления в государственные органы критических замечаний или предложений относительно усиления защиты прав человека. Действия по оказанию влияния на общественное мнение и на принятие решений являются важной частью правозащитной деятельности и имеют очень большое значение для улучшения соблюдения прав человека. Поэтому правозащитную деятельность не следует путать с политической деятельностью в составе одной из политических сил. Вместо этого государствам-участникам следует признать важность и законность правозащитной деятельности.

118. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников выразила обеспокоенность тем, что на правозащитников часто навешивают ярлык врагов государства или террористов в попытке делегитимизировать их работу и деятельность¹⁶⁴. Обычные попытки такого рода в регионе ОБСЕ включают навешивание на правозащитников ярлыков экстремистов, предателей или шпионов, дискредитацию их работы как деятельности, направленной на свержение правительства, или же обвинение правозащитников в защите преступников или в том, что они сами являются преступниками.
119. ПАСЕ выразила обеспокоенность тем, что «в ряде государств-членов Совета Европы в отношении правозащитников разворачиваются клеветнические кампании с целью их дискредитации; их обвиняют в отсутствии патриотизма, называют предателями, «шпионами» или «экстремистами»¹⁶⁵. Помимо этого, ПАСЕ призвала государства-члены прекратить необоснованные обвинения правозащитников как «экстремистов или агентов иностранных держав»¹⁶⁶.
120. В ряде государств-участников ОБСЕ травля и клеветнические кампании, похоже, вписываются в более широкую тенденцию делегитимизации правозащитников, получающих деньги или выполняющих свою работу в профессиональном качестве, как лиц, которые руководствуются в первую

163 В 2001 г. в своем первом Докладе ГА ООН Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках сообщила, что «в целях дискредитации деятельности правозащитников применяется такое средство, как проведение клеветнических кампаний». Ситуация с тех пор существенно не изменилась, хотя кажется, что методы дискредитации правозащитников стали даже более изощренными. См. Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках Хины Джилани, UN Doc. A/56/341, 10 сентября 2001 г., пп. 36–40.

164 См. Доклад Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников A/HRC/25/55, 23 декабря 2013 г., п. 86.

165 Резолюция ПАСЕ 1660 (2009) о положении правозащитников в государствах-членах Совета Европы, 28 апреля 2009 г., п. 4.

166 Резолюция ПАСЕ 1891 (2012), 27 июня 2012 г., п. 5.8.

очередь финансовой выгодой, а не мотивами, связанными с правами человека. Более того, в некоторых государствах-участниках, правозащитная деятельность дискредитируется путем принятия законодательства, которое, например, изображает правозащитников, которые получают финансирование из-за рубежа, как «иностранных агентов»¹⁶⁷. Любые такие законы должны быть пересмотрены в рамках консультаций с правозащитниками и, при необходимости, изменены или отменены.

121. Имеются сообщения о том, что в отношении отдельных правозащитников или их организаций проводятся спланированные клеветнические кампании, в том числе в средствах массовой информации, и что они подвергаются и другим формам стигматизации, призванным нанести ущерб их личной репутации или подорвать доверие к их организации. Например, для дискредитации женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права женщин, регулярно используются гендерные стереотипы¹⁶⁸. Рабочая группа ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике подчеркнула, что женщины-правозащитники и лица, отстаивающие права женщин, также подвергаются травле, угрозам и сексистским атакам в Интернете¹⁶⁹. Правозащитники из числа молодежи, в том числе дети, часто изображаются как слишком юные для того, чтобы иметь свое мнение, и им отказывают в праве выражать свои взгляды. Очернительство правозащитников в связи с их действительной или предполагаемой сексуальной ориентацией, а также раскрытие прессе конфиденциальной личной информации или личных данных в нарушение права на неприкосновенность частной жизни является еще одной часто используемой тактикой, направленной на дискредитацию правозащитников.

167 Относительно российского законодательства о некоммерческих организациях, например, Комиссар Совета Европы по правам человека пришел к выводу, что продолжающееся использование термина «иностранного агента» приведет к дальнейшей стигматизации гражданского общества и окажет «сдерживающее влияние» на его деятельность: «Использование термина «иностранного агента» вызывает особую озабоченность у организаций, затронутых исполнением Закона об иностранных агентах, поскольку обычно он ассоциируется в российском историческом контексте с понятием «иностранного шпиона» и/или «предателя» и таким образом ассоциируется с остракизмом или стигматизацией». См.: Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы, CommDH(2013)15, от 15 июля 2013 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2086667>, пп. 57 и 80. О негативной коннотации термина «иностранного агента» см. также: Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ), Совместное предварительное заключение в отношении проекта закона о внесении изменений и дополнений в закон о некоммерческих организациях и другие нормативно-правовые акты Кыргызской Республики, CDL-AD(2013)030, 16 октября 2013 г., п. 47.

168 В Резолюции № 68/181, например, ГА ООН выразила глубокую озабоченность по поводу воздействия исторически сложившегося и структурного неравенства, которое также приводит к тому, что права женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права женщин, нарушаются и ущемляются, а их деятельность подвергается очернению «вследствие существования дискриминационной практики и таких социальных норм и традиций, которые оправдывают насилие в отношении женщин или закрепляют практику, предусматривающую применение такого насилия», см. UN Doc. A/RES/68/181, преамбула.

169 См. Доклад Рабочей группы по ликвидации дискриминации в отношении женщин в законодательстве и на практике, UN Doc. A/HRC/23/50, 19 апреля 2013 г., п. 66. Рабочая группа сообщила, например, о разнужданной анонимной кампании с призывом к групповому изнасилованию женщины-правозащитницы и с размещением расистских оскорблений в статье о ней в Википедии.

122. Право на неприкосновенность частной жизни, как оно предусмотрено в статье 17 МПГПП, также включает в себя защиту от незаконного посягательства на репутацию и честь¹⁷⁰. Таким образом, государства-участники Пакта обязаны защищать правозащитников от подобным посягательствам, независимо от того (как указал Комитет ООН по правам человека), исходят эти действия от государственных органов или от физических или юридических лиц¹⁷¹. При этом Комитет также подчеркнул, что в случаях законного ограничения свободы выражения мнения в целях защиты права, гарантируемого статьей 17, такие ограничения должны применяться с осторожностью¹⁷². В частности, они должны строго соответствовать международным стандартам в области свободы выражения мнений, с тем чтобы это право не было неоправданно ограничено, и ими нельзя злоупотреблять с целью лишения кого-либо права на защиту прав человека.
123. Имеются сообщения о том, что в ряде государств-участников клеветнические кампании против правозащитников организовываются непосредственно государственными органами и должностными лицами или государственными СМИ. Они также часто проводятся негосударственными субъектами, в том числе агрессивными националистическими группами, религиозными лидерами и институтами или частными корпорациями¹⁷³. Такие попытки дискредитировать правозащитников и их работу иногда подпитываются уничижительными или даже подстрекательскими заявлениями государственных чиновников или политических деятелей в СМИ, в том числе на муниципальном, региональном или национальном уровнях.
124. Правозащитники, принадлежащие к группам, по отношению к которым в обществе существуют предрассудки и нетерпимость (например, на основании этнической принадлежности, религии, «расы», гражданства, пола, ограниченных возможностей или любого другого статуса, или ассоциирующиеся с такими группами, особенно рискуют стать объектом подобных злоупотреблений. Интернет и социальные сети все чаще используются для распространения и разжигания ненависти в отношении правозащитников, которые принадлежат к таким группам или ассоциируются с ними. Помимо этого, часто являются малоэффективными меры борьбы со случаями подстрекательства к дискриминации, враждебности или насилию в отношении

170 В отличие от МПГПП, в статье 8 ЕКПЧ не упоминаются конкретно честь и репутация, но в своей судебной практике Европейский суд по правам человека заявил, что при определенных обстоятельствах право лица на защиту своей репутации охватывается статьей 8 Конвенции в рамках права на уважение частной жизни. См. ниже раздел «Право на неприкосновенность частной жизни».

171 См. Замечание общего порядка № 16 Комитета ООН по правам человека, статья 17 «Право на неприкосновенность личной жизни», 8 апреля 1988 г., пп. 1 и 11.

172 Замечание общего порядка № 34 Комитета ООН по правам человека, статья 19 «Свобода мнений и их выражения», UN Doc. CCRPR/C/GC/34, 12 сентября 2011 г., п. 28.

173 Например, как отметила Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, правозащитники, занимающиеся защитой прав ЛГБТИ, часто подвергаются нападениям и травле со стороны, в том числе, общинных и религиозных лидеров или групп, а также СМИ. См.: UN Doc. A/HRC/25/55, 23 декабря 2013 г., п. 104.

правозащитников, когда такие действия мотивированы нетерпимостью к определенной социальной группе, к которой принадлежит данный правозащитник или с которой он ассоциируется.

125. В целом, травля и клеветнические кампании создают благоприятную атмосферу для словесных или физических нападений на правозащитников и поощряют их травлю и преследование, тем самым подвергая угрозе их безопасность.
126. Совет по правам человека ООН настоятельно призвал государства «публично признать важную и легитимную роль правозащитников в поощрении прав человека, демократии и верховенства права в качестве основополагающего компонента обеспечения их защиты, в том числе на основе уважения независимости их организаций и недопущения стигматизации их деятельности»¹⁷⁴. Совет по правам человека предложил лидерам во всех сегментах общества и соответствующих общинах, в том числе политическим, социальным и религиозным лидерам, а также лидерам делового сообщества и сферы СМИ, выразить общественную поддержку важной роли правозащитников и законности их деятельности¹⁷⁵.
127. Выступления со стороны государственных или негосударственных субъектов, которые соответствуют понятию «пропаганда ненависти по национальным, расовым или религиозным мотивам» и представляют собой подстрекательство к дискриминации, насилию или вражде, должны быть запрещены законом, как того требует статья 20 МПГПП¹⁷⁶. Как указал Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, такие законы должны с осторожностью толковаться и применяться судебной системой, с тем чтобы гарантировать, что они не ограничивают законные формы выражения мнения в нарушение статьи 19 МПГПП¹⁷⁷.

174 Резолюция Совета по правам человека ООН A/HRC/RES/22/6, преамбула.

175 Указ. соч., A/HRC/RES/22/6, п. 18. Кроме того, в своей Резолюции о женщинах-правозащитниках и лицах, отстаивающих права женщин, ГА ООН также предложила военным лидерам выразить общественную поддержку, в частности, роли женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права женщин (см. A/RES/68/181, п. 15). О влиянии расистских, сексистских и других видов предубеждений среди государственных должностных лиц, в том числе среди сотрудников правоохранительных и судебных органов, на политическую волю к осуждению, расследованию и преследованию виновных в угрозах и насилии в отношении правозащитников, занимающихся правами меньшинств и гендерными вопросами, см. также выше раздел «Криминализация и произвольное или необоснованное применение законодательства».

176 В соответствии с обязательством, закрепленном в статье 20 МПГПП, государства-участники ОБСЕ обязались «принимать эффективные меры, включая, в соответствии с их конституционными системами и их международными обязательствами, принятие таких законов, которые могут быть необходимы для обеспечения защиты от любых актов, которые представляют собой подстрекательство к насилию против лиц или групп, основанное на национальной, расовой, этнической или религиозной дискриминации, враждебности или ненависти, включая антисемитизм». См.: Копенгагенский документ 1990 г., п. 40.1; см. также Женевский документ 1991 г.

177 Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, UN Doc. A/67/357, 7 сентября 2012 г., пп. 76 и 77.

128. В целях борьбы с подстрекательством к национальной, расовой или религиозной ненависти, в том числе направленной против правозащитников, такие законы должны быть дополнены мерами в области информационно-просветительской деятельности и развития потенциала в соответствии с рекомендациями, содержащимися, например, в Рабатском плане действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию¹⁷⁸. Такие меры включают обучение и соответствующее информирование сотрудников сил безопасности и правоохранительных органов; лиц, участвующих в отправлении правосудия, а также лиц, участвующих в предоставлении образования в области прав человека и в обучении вопросам ценностей и принципов прав человека, в том числе в школах.
129. Помимо этого, власти должны гарантировать, что они используют терминологию, являющуюся на данный момент приемлемой и не провоцирующую стигматизацию определенных групп, которые подвергаются маргинализации, – например, в связи с их этнической принадлежностью, религией, «расой», гражданством, полом, состоянием здоровья или любым другим статусом. С этой целью государственные органы должны регулярно консультироваться с правозащитниками для обсуждения подходящей и непредвзятой терминологии и обеспечивать ее использование в письменных и устных выступлениях.
130. В соответствии с обязательствами государств в рамках ОБСЕ, государственные должностные лица и институты на национальном, региональном и местном уровнях, для того чтобы занять решительную позицию против языка ненависти и других проявлений агрессивного национализма, расизма, шовинизма, ксенофобии, антисемитизма и воинствующего экстремизма, а также против случаев дискриминации на основе религии или убеждений¹⁷⁹, должны публично дезавуировать любые такие проявления в отношении правозащитников, где бы и когда бы они ни случались.
131. Стигматизация правозащитников также приводит к их маргинализации. В целом, она тоже подрывает доверие к правозащитной деятельности, и вследствие этого сокращаются ресурсы и ослабевает поддержка, необходимая для успеха этой деятельности. Вместо того, чтобы очернять правозащитников, государства-участники должны активно и конструктивно взаимодействовать с ними и признавать полезность и важность их работы. Признавая тот факт, что члены и сотрудники независимых НПИ также являются правозащитниками, государства-участники должны, при необходимости,

178 Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию – выводы и рекомендации, вытекающие из четырех региональных экспертных семинаров, организованных УВКПЧ в 2011 году и принятые экспертами в Рабате (Марокко), 5 октября 2012 г., с. 7–8, http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf (англ.).

179 Документ десятой встречи Совета министров (Порту, 2002 г.), п. 8.

укреплять их мандат в соответствии с Парижскими принципами и давать им возможность эффективно взаимодействовать с другими правозащитниками, с тем чтобы стимулировать их участие в общественных дебатах. Государства также должны уделять должное внимание рекомендациям и мнениям независимых НПИ и других правозащитников, даже если в них критикуется правительство.

132. Работа правозащитников часто подразумевает критику политики и действий правительства, однако правительства не должны рассматривать такую критику как негативное явление. «Принцип допустимости независимости мнений и свободного обсуждения политики и действий правительства является фундаментальным принципом, и он представляет собой опробованный и испытанный путь установления более высокого уровня защиты прав человека. Защитники прав человека могут оказать правительствам помощь в развитии и защите прав человека. В качестве части консультационного процесса они могут играть ключевую роль, помогая при разработке проектов соответствующих законодательных актов и при составлении государственных планов и стратегий в области прав человека. Эту роль также следует признавать и поддерживать»¹⁸⁰.

III. БЕЗОПАСНЫЕ И БЛАГОПРИЯТНЫЕ УСЛОВИЯ ДЛЯ ПРАВозащитной Деятельности

Г. Свобода убеждений, свобода выражения мнения и свобода информации

133. В дополнение к статье 19 Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ) в ряде международных и региональных договоров по правам человека закреплено право на свободу убеждений и свободу выражения мнения – в том числе, в МПГПП¹⁸¹, ЕКПЧ¹⁸², АКПЧ¹⁸³ и РКНМ¹⁸⁴. Согласно ВДПЧ, «каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ».

180 Обеспечение защиты: руководящие принципы Европейского союза в отношении правозащитников, п. 5. http://eeas.europa.eu/delegations/kyrgyzstan/documents/press_corner/news2012/updated_eu_guidelines_on_human_rights_defenders_2008_ru.pdf. Руководящие принципы были приняты в 2004 г. и пересмотрены в 2008 г.

181 МПГПП, статья 19.

182 ЕКПЧ, статья 10.

183 Американская конвенция о правах человека, статья 13. В Декларации принципов свободы слова Межамериканской комиссии по правам человека, утвержденной в октябре 2000 г., даны дополнительные указания по интерпретации статьи 13 Американской конвенции, см.: <http://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=26&lID=1> (англ.).

184 РКНМ, статья 7.

134. Государства-участники взяли на себя обязательство «облегчать более свободное и широкое распространение всех форм информации, поощрять сотрудничество в области информации и обмен информацией с другими странами»¹⁸⁵. Они также вновь заявили, что «каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения, включая право на общение. Это право включает свободу придерживаться своего мнения и получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных властей и независимо от государственных границ»¹⁸⁶. Помимо этого, была снова подтверждена центральная роль свободы выражения мнения, являющейся «основным правом человека и одним из основополагающих элементов демократического общества»¹⁸⁷. Государства-участники также признали значение свободного распространения информации¹⁸⁸ и важную роль свободных СМИ¹⁸⁹.
135. Как указал Комитет ООН по правам человека, свобода мнений и свобода их выражения, которая включает право искать, получать и распространять информацию, имеют ключевое значение для любого общества и являются основополагающими элементами любого свободного и демократического государства¹⁹⁰. Помимо этого, Комитет заявил, что «право на свободное выражение мнений является обязательным условием соблюдения принципов гласности и отчетности, которые, в свою очередь, крайне необходимы для поощрения и защиты прав человека»¹⁹¹. Другими словами, пользование правом на свободу убеждений и их выражения является необходимым условием для правозащитников, чтобы они могли осуществлять свою деятельность, направленную на поддержку и защиту прав человека. При этом статья 6 Декларации ООН о правозащитниках подтверждает право граждан знать, искать, добывать, получать и иметь в своем распоряжении информацию о правах человека; свободно публиковать, передавать или распространять среди других мнения, информацию и знания о правах человека; изучать, обсуждать, составлять и иметь мнения относительно соблюдения прав человека; привлекать внимание общественности к вопросам прав человека.
136. Однако, несмотря на существование в международном праве таких гарантий, право правозащитников на свободу убеждений и свободное выражение мнения, а также на свободу информации продолжает необоснованно ограничиваться в ряде государств-участников ОБСЕ. В 2007 г. Парламентская

185 Хельсинкский заключительный акт 1975 г., «Сотрудничество в гуманитарных и других областях».

186 Копенгагенский документ 1990 г, п. 9.1.

187 Будапештский документ 1991 г., «Решения: VIII. Человеческое измерение», п. 34.

188 Стамбульский документ 1999 г. «Хартия европейской безопасности», III. Наш общий ответ, п. 26.

189 Астанинская декларация 2012 г., п. 6.

190 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 34 (по статье 19), п. 2.

191 Там же, п. 3.

ассамблея ОБСЕ обратилась к государствам-участникам с настоятельным призывом решить «остающиеся проблемы, исправить положение с отсутствием прогресса и даже с проявлениями регресса» в отношении, среди прочего, осуществления свободы выражения мнений, которая, как было отмечено, оказалась «под угрозой ввиду принятия ряда чрезмерно ограничительных законов и политики», которые отрицательно сказываются на условиях деятельности правозащитников¹⁹². В последние годы ситуация существенно не изменилась и даже, как оказалось, ухудшилась в некоторых частях региона ОБСЕ. Постоянно поступают сообщения о проблемах, связанных с законами, допускающими несоразмерные и необоснованные ограничения из соображений охраны национальной безопасности (в частности, в связи с борьбой с терроризмом), здоровья населения и общественной нравственности. Аналогичным образом, в некоторых государствах в качестве причины для беспокойства были отмечены нечетко сформулированные законы, которые могут произвольно применяться в целях ущемления свободы выражения мнений. Помимо этого, в ряде стран защитники прав

192 Резолюция Парламентской ассамблеи ОБСЕ об укреплении взаимодействия ОБСЕ с правозащитниками и национальными правозащитными учреждениями, п. 17, в: Киевская декларация и Резолюции шестнадцатой ежегодной сессии, Киев, 5-9 июля 2007 г., с. 31-34, <http://www.oscepa.org/publications/declarations/2007-kyiv-declaration/254-2007-kyiv-declaration-rus/file>.

ЛГБТИ были лишены возможности осуществлять свою деятельность под предлогом охраны общественной морали и защиты несовершеннолетних¹⁹³.

137. Государства-участники должны пересмотреть свои законодательные рамки для обеспечения их полного соответствия международным стандартам и обязательствам ОБСЕ в отношении свободы убеждений и их выражения, включая право искать, получать и распространять информацию. В частности, государства должны обеспечить, чтобы при любых ограничениях этих прав строго соблюдались принципы законности, необходимости и соразмерности. При этом государствам следует обратить особое внимание на удаление расплывчатых положений и пробелов в законодательстве, которые уменьшают предсказуемость применения закона и являются, таким образом, несовместимыми с принципом законности. Аналогичным образом, положения, допускающие ограничительные меры в отношении свободы убеждений и свободы выражения мнения на основаниях, которые не признаются международным правом и налагают несоразмерные ограничения, должны быть незамедлительно изменены или отменены.
138. Совет по правам человека ООН призвал государства «обеспечить, чтобы законодательство, призванное гарантировать общественную безопасность

193 См., например: Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека по итогам визита в Азербайджан 22-24 мая 2013 г., CommDH(2013)14, 6 августа 2013 г. В своем заключении об изменениях в законодательстве Российской Федерации Комиссар пришел к выводу, что формулировка, используемая в Законе о государственной измене, имеет чрезмерно расплывчатый и широкий характер и может привести к выборочному толкованию и необоснованным ограничениям в отношении права на свободу выражения мнения (Заключение Комиссара по правам человека о законодательстве Российской Федерации о некоммерческих организациях с учетом стандартов Совета Европы, CommDH(2013)15, 15 июля 2013 г., п. 24). Кроме того, Комиссар пришел к выводу, что «определение «политической деятельности», данное в Законе об иностранных агентах, использование термина «иностраный агент» и возможность применения уголовных санкций за «злостное» несоблюдение закона создают препятствия для свободного осуществления права на свободу объединений и свободу выражения мнений, как это определено в прецедентной практике Европейского суда по правам человека» (п. 82). В своих Заключительных замечаниях по докладу Российской Федерации 2009 г. Комитет по правам человека призвал государство-участника «пересмотреть Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», с тем чтобы сделать определение «экстремистской деятельности» более точным и тем самым исключить любую возможность его произвольного применения» (UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, 24 ноября 2009 г., п. 24). В своих Заключительных замечаниях 2012 г. по докладу Турции Комитет по правам человека выразил озабоченность в связи с «двусмысленным характером определения понятия террористического акта» и с «большим числом случаев, в которых правозащитникам, адвокатам, журналистам и даже детям предъявляются обвинения согласно Закону о борьбе с терроризмом в связи со свободным выражением ими своих мнений и идей, в частности, в контексте ненасильственного обсуждения курдской проблемы» (UN Doc. CCPR/C/TUR/CO/1, 13 ноября 2012 г., п. 16). В 2011 г. Комиссар Совета Европы Томас Хаммарберг опубликовал всеобъемлющий доклад о свободе выражения мнений и свободе СМИ в Турции, в котором он призвал власти пересмотреть и изменить ряд положений, в том числе, Уголовного кодекса и антитеррористического законодательства с целью предотвратить их несоразмерное применение для ограничения свободы выражения мнений (Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Томаса Хаммарберга по итогам визита в Турцию 27-29 апреля 2011 г., CommDH(2011)25, 12 июля 2011 г.). Что касается законов об охране общественной нравственности и защите несовершеннолетних, то Комитет по правам человека, например, в своих Заключительных замечаниях по Литве выразил обеспокоенность тем, что «некоторые правовые документы, например, Закон о защите несовершеннолетних от вредного влияния общественной информации (статья 7) могут использоваться таким образом, который незаконно ограничивает гарантированную в соответствии с Пактом свободу выражения мнений, и могут служить оправданием дискриминации в отношении лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов и трансгендеров (ЛГБТ)». См.: CCPR/C/LTU/CO/3, 31 августа 2012 г., п. 8.

и общественный порядок, содержало четко определенные положения, согласующиеся с международным правом прав человека, включая принцип недискриминации, и чтобы такое законодательство не использовалось для создания препятствий или ограничений в осуществлении любого права человека, включая свободу выражения мнений»¹⁹⁴. Помимо этого, законы, налагающие ограничения в целях охраны общественной нравственности, в том числе ограничения на право на свободу выражения мнения, не должны нарушать принцип недискриминации¹⁹⁵. Таким образом, как подчеркнул Комитет ООН по правам человека, любые подобные ограничения должны рассматриваться в контексте универсального характера прав человека и принципа недопущения дискриминации¹⁹⁶.

139. В ряде государств-участников ОБСЕ законы о диффамации, как сообщается, используются для того, чтобы заставить замолчать правозащитников, а иногда даже для того, чтобы посадить их в тюрьму. Имеются сообщения о неправомерном использовании законов о диффамации и законов о защите чести и репутации политического руководства для того, чтобы подавить законное выражение мнений, в том числе в Интернете. Комитет ООН по правам человека отметил в своей правовой практике, что в условиях общественной дискуссии о политических фигурах в демократическом обществе (особенно в средствах массовой информации) МПГПП придает открытому выражению мнений особенно большое значение¹⁹⁷. Помимо этого, Комитет заявил, что «государствам-участникам следует рассмотреть возможность исключения диффамации из разряда преступлений, но в любом случае уголовное законодательство должно применяться лишь в связи с наиболее серьезными случаями, а лишение свободы ни при каких условиях не должно считаться адекватной мерой наказания»¹⁹⁸. Как регулярно подчеркивает в своих заключениях Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, международные организации и институты, защищающие свободу выражения мнений, полностью согласны относительно того, что уголовное преследование за диффамацию не является необходимым для защиты репутации и должно быть отменено в связи с его сдерживающим воздействием

194 A/HRC/RES/22/6, п. 4.

195 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 34 (по Статье 19), п. 26.

196 Там же, п. 32.

197 См., например: Соображения Комитета по правам человека по делу «Бодрожич против Сербии и Черногории» (*Bodrozic v. Serbia and Montenegro*), сообщение № 1180/2003, октябрь 2005 г., п. 8, упоминаемые выше в разделе «Общие принципы, лежащие в основе защиты правозащитников».

198 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 34 (по статье 19), п. 47. В своих заключительных замечаниях Комитет также регулярно рекомендует, чтобы государства-участники отменили уголовную ответственность за диффамацию. См., например: Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по Чешской Республике, UN Doc. CCPR/C/CZE/CO/3, 22 августа 2013 г., п. 21; Заключительные замечания по Турции, UN Doc. CCPR/C/TUR/CO/1, 13 ноября 2012 г., п. 24; Заключительные замечания по Сербии, UN Doc. CCPR/C/SRB/CO/2, 20 мая 2011 г., п. 21; Заключительные замечания по Узбекистану, UN Doc. CCPR/C/UZB/CO/3, 7 апреля 2010 г., п. 24; Заключительные замечания по России, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, 24 ноября 2009 г., п. 23. См. также, например, Доклад Комиссара Совета Европы по правам человека по итогам визита в Азербайджан, CommDH(2013)14, с. 8-10.

на свободное выражение мнений¹⁹⁹. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Специальный докладчик ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений и Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ неоднократно призывали к отмене законов об уголовной ответственности за диффамацию и их замене, в случае необходимости, соответствующими законами о клевете, предусматривающими гражданскую ответственность²⁰⁰.

140. Возможно также манипулирование и злоупотребление гражданским законодательством о диффамации, для того чтобы заставить замолчать правозащитников – например, путем введения несоразмерно высоких штрафов в качестве меры наказания за клевету²⁰¹. В этой связи Совет по правам человека ООН призвал государства обеспечить, чтобы «наказания за диффамацию носили ограниченный характер в целях обеспечения пропорциональности и соразмерности возмещения причиненному ущербу»²⁰². Помимо этого, штрафы должны налагаться только после проведения конкретной оценки серьезности клеветнических действий и экономического положения лица, органа массовой информации или другой организации, о которых идет речь, с тем чтобы санкции не угрожали их функционированию или не привели к банкротству. Само наличие угрозы чрезмерных санкций может создавать атмосферу самоцензуры и подавлять свободу выражения мнения в более широком смысле.

199 См., например: Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Правовой анализ законопроектов в Литве, январь 2014 г., <http://www.osce.org/fom/111060>, и в Италии, ноябрь 2013 г., <http://www.osce.org/fom/108108> (англ.).

200 International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression (Международные механизмы содействия свободе выражения мнения, Совместная декларация 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 ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений), декабрь 2002 г., <http://www.osce.org/fom/39838> (англ.). См. также: Tenth Anniversary Joint Declaration: Ten Key Challenges to Freedom of Expression in the Next Decade [Десятая юбилейная совместная декларация: десять основных проблем свободы выражения мнения на ближайшее десятилетие], февраль 2010 г., <http://www.osce.org/fom/41439>. Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) также призвала государства-члены пересмотреть и, в случае необходимости, внести изменения в свои законы о диффамации с целью устранения любого риска злоупотребления или необоснованных преследований. Она также приветствовала усилия Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, направленные на отмену уголовной ответственности за диффамацию, см. Резолюцию № 1577 (2007) и Рекомендацию № 1814 (2007) «На пути к отмене уголовной ответственности за диффамацию», принятую 4 октября 2007 г.

201 Например, в своих Заключительных замечаниях по Молдове Комитет ООН по правам человека выразил обеспокоенность «сообщениями об использовании имеющими политическое влияние группами и лицами законов о диффамации против независимых журналистов». Он с обеспокоенностью отметил также сообщения о преследовании работников независимых телеканалов; UN Doc. CCPR/C/MDA/CO/2, 4 ноября 2009 г., п. 21. В своих Заключительных замечаниях по Таджикистану Комитет также выразил обеспокоенность тем, что «против средств массовой информации подаются иски о диффамации в качестве средства запугивания» (высоко оценив исключение статей о диффамации из Уголовного кодекса, Комитет по-прежнему обеспокоен наличием положений уголовного законодательства о клевете и оскорблении президента и оскорблении представителей власти), UN Doc. CCPR/C/TJK/CO/2, 22 августа 2013 г., п. 22.

202 A/HRC/RES/22/6, п. 11(f).

141. При анализе внутреннего законодательства и поправок, необходимых для приведения законов в соответствие с международными стандартами в области прав человека, государства-участники должны проводить конструктивные консультации с участием всех заинтересованных сторон, включая гражданское общество. Они также должны обращаться за техническими консультациями в соответствующие международные институты, в том числе в Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и Венецианскую комиссию, а также должны полностью выполнять их рекомендации.
142. Любое лицо, задержанное или заключенное в тюрьму за выражение своих взглядов и убеждений или подвергнутое другим санкциям на основании законов, не соответствующих строгим требованиям международных стандартов в области свободы убеждений и свободы выражения мнений, должно быть немедленно освобождено, а любые другие санкции, которые были применены в связи с этим (такие, как штрафы или конфискация имущества), должны быть отменены. Помимо этого, государства-участники должны прямо признать и подтвердить право правозащитников открыто анализировать государственную политику и действия государства. Как подчеркнул Совет по правам человека ООН, различные мнения могут выражаться мирно²⁰³. В своем прецедентном праве ЕСПЧ неоднократно указывал, что свобода убеждений и их выражения защищает не только выражение взглядов и идей, которые воспринимаются благосклонно, но также и тех, которые являются критическими, и при этом ограничения допустимы только в самых исключительных случаях²⁰⁴.

Доступ к информации, представляющей интерес для общества, и лица, сообщающие о нарушениях

143. В соответствии со статьей 19 (2) МПГПП, право 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». Право осуществлять мониторинг соблюдения прав человека, в том числе мониторинг судебных процессов и общественных собраний, вытекает из права искать и распространять информацию.

203 A/HRC/RES/22/6, п. 11 (i).

204 См., например, постановление ЕСПЧ по делу «Паломо Санчес и другие против Испании» (Palomo Sánchez and Others v. Spain), заявления №№ 28955/06, 28957/06, 28959/06 и 28964/06, 12 сентября 2011 г., которое гласит: «Свобода выражения мнений является одной из важнейших основ демократического общества и одним из основных условий его прогресса и самореализации каждого человека. В соответствии с пунктом 2 статьи 10, это применимо не только к «информации» или «идеям», которые благосклонно принимаются или расцениваются как безобидные или нейтральные, но также и к тем, которые оскорбляют, шокируют или беспокоят. Таковы требования плюрализма, толерантности и широты взглядов, без которых нет «демократического общества» (п. 53).

144. Неоправданные ограничения доступа к информации могут различными способами препятствовать правозащитной деятельности. Ограничения на распространение информации и доступ к ней, обоснованные защитой здоровья и нравственности населения, могут помешать правозащитникам проводить агитацию и информационно-просветительскую работу или оказывать услуги своим клиентам (например, в отношении просвещения в области охраны материнства и репродуктивного здоровья или других мер по борьбе с гендерной дискриминацией). Требования национальной безопасности часто используется для оправдания чрезмерного засекречивания информации, что ограничивает доступ правозащитников и других заинтересованных сторон к информации, представляющей интерес для общества, и создает дополнительные препятствия для лиц, сообщающих о нарушениях, и журналистов, занимающихся независимыми расследованиями, – то есть для тех, кто пытается пролить свет на возможные случаи коррупции и нарушения прав человека со стороны государственных органов. Любые законы, ограничивающие свободу поиска и распространения информации более, чем это допустимо согласно международным стандартам в области прав человека, и не соответствующие принципам законности, необходимости и соразмерности, должны быть незамедлительно отменены или изменены.
145. Совет по правам человека ООН призвал государства обеспечить, чтобы «информация, которой располагают государственные органы, включая информацию о серьезных нарушениях прав человека, раскрывалась на упреждающей основе и чтобы транспарентные и однозначные законы и политика предусматривали общее право запрашивать и получать такую информацию, к которой должен быть предоставлен общественный доступ, за исключением незначительных и четко определенных ограничений»²⁰⁵.
146. Должны существовать четкие и прозрачные процедуры, позволяющие избежать чрезмерного засекречивания документов, необоснованно длительного грифа секретности и неоправданных ограничений доступа к историческим архивам. Обмен и публикацию доступных иным способом информации или научных исследований не следует рассматривать как незаконное разглашение государственной тайны, даже если их раскрытие для общего пользования произошло в нарушение законодательства о государственной тайне.
147. Государства-участники должны принять законодательство, которое будет обеспечивать доступ широкой общественности к информации, находящейся в распоряжении государственных органов. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение отметил, что «принятие национальной нормативной базы, которая объективно устанавливает право на доступ к информации,

205 A/HRC/RES/22/6, п. 11(е).

находящейся у государственных органов, в как можно более общем виде крайне важно для осуществления права на доступ к информации на национальном уровне». Он также указал, что «законодательство должно основываться на принципе максимального раскрытия информации»²⁰⁶. Основания для отказа в раскрытии информации должны быть четко и узко определены; неразглашение информации должно обосновываться в каждом конкретном случае, а исключения должны применяться лишь тогда, когда риск причинения существенного ущерба охраняемым интересам превышает общую заинтересованность общества в доступе к этой информации. Помимо этого, законодательная база должна основываться на принципе, согласно которому государственные органы, как правило, обязаны публиковать информацию, а не просто предоставлять доступ к информации по требованию; действие этого принципа подлежит лишь разумным ограничениям²⁰⁷. В этой связи, органы государственной власти на национальном, региональном и местном уровнях должны быть обязаны регулярно публиковать и активно распространять, в числе прочего, данные, относящиеся к их деятельности, в том числе данные о бюджетах и расходах. Помимо этого, должен быть обеспечен беспрепятственный, а не только по требованию, доступ к конкретной информации по вопросам прав человека. Государства-участники также должны принять соответствующие законодательные и другие меры для обеспечения того, чтобы информация, имеющаяся в распоряжении негосударственных субъектов (таких, как частные компании) и представляющая интерес для общества, раскрывалась как общедоступная или могла быть доступной в случае необходимости и при условии наложения лишь разумных ограничений. ПАСЕ заявила, что «коммерческие предприятия, включая частные военные компании и компании, работающие в сфере безопасности, обязаны раскрывать информацию, касающуюся ситуации, действий или поведения, которые, как можно обоснованно полагать, отражаются на соблюдении прав человека»²⁰⁸.

148. Что касается информации о грубых нарушениях прав человека, то Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение подчеркнул, что такая информация не

206 Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, UN Doc. A/68/362, 4 сентября 2013 г., п. 98.

207 Там же, п. 76, в котором перечислены основные принципы и рекомендации для разработки и внедрения национального законодательства о доступе к информации, и п. 99. См. также цитируемую ниже Резолюцию ПАСЕ 1954 (2013), в пункте 9 которой приводится ряд ключевых принципов, которые должны быть приняты во внимание государствами при пересмотре своих законодательства и практики в отношении доступа к информации. Они основаны на Цванских принципах (Глобальных принципах в отношении национальной безопасности и права на информацию), которые были приняты на представительной конференции экспертов ряда международных организаций, гражданского общества, научных кругов и специалистов в области национальной безопасности. ПАСЕ выразила свою поддержку этим принципам и призвала государства-члены Совета Европы принять их во внимание при пересмотре своего законодательства и практики в данной области.

208 Резолюция ПАСЕ 1954 (2013) «Национальная безопасность и доступ к информации», принята 2 октября 2013 г., п. 9.

должна скрываться из соображений национальной безопасности. «В тех случаях, когда ограничения сочтены абсолютно необходимыми, на государство возлагается бремя доказывания того, что исключения согласуются с международными стандартами в области прав человека. В отношении информации о других нарушениях прав человека должна существовать высокая презумпция раскрытия, и, в любом случае, она не может утаиваться по соображениям национальной безопасности таким образом, который мешал бы привлечению к ответственности или лишал потерпевшего доступа к действенному средству правовой защиты»²⁰⁹. Аналогичным образом, ПАСЕ вновь заявила, что «информация, касающаяся ответственности сотрудников органов государственной власти, которые совершили действия, серьезно нарушающие права человека, такие как убийства, насильственные исчезновения, пытки или похищения, не заслуживает защиты в качестве секретной. Такая информация не должна скрываться от судебного и парламентского контроля под предлогом сохранения «государственной тайны». Кроме того, «информация о грубых нарушениях прав человека или гуманитарного права ни при каких обстоятельствах не должна объявляться секретной по соображениям национальной безопасности»²¹⁰.

149. ПАСЕ также призвала государства пересмотреть свое законодательство о защите лиц, сообщающих о нарушениях, отметив при этом, среди прочего, что законодательство, касающееся таких лиц, должно быть комплексным и направленным на обеспечение безопасной альтернативы молчанию²¹¹. Аналогичным образом, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение и Специальный докладчик ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений призвали к защите лиц, сообщающих о нарушениях, от правовых, административных или связанных с трудовыми отношениями санкций, если эти лица действуют добросовестно, публикуя информацию о нарушениях законодательства, правонарушениях со стороны государственных органов, серьезных угрозах для здоровья, безопасности и окружающей среды или о нарушениях прав человека

209 А/68/362, п. 106.

210 См. Резолюцию 1954 (2013), пп. 6 и 9.6.

211 Резолюция ПАСЕ 1729 (2010) «Защита разоблачителей», принята 29 апреля 2010 г., пп. 6.1 и 6.2. Согласно ПАСЕ, такое законодательство должно обеспечивать любому лицу, добросовестно использующему существующие внутренние каналы разоблачения, защиту от любой формы возмездия (несправедливого увольнения, преследования или любого другого наказания или дискриминации). Когда такие внутренние каналы отсутствуют или не функционируют должным образом, аналогичную защиту следует обеспечить в отношении внешних каналов разоблачения, включая СМИ. Излагая принципы, определяющие разработку и применение национальных законов о доступе к информации, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение специально напомнил, что национальные законы о праве на информацию должны обеспечивать защиту лиц, сообщающих о нарушениях. См. А/68/362, п. 76 (i).

и гуманитарного права²¹². Они заявили, что термин «лицо, совершающее служебное разоблачение» обозначает тех лиц, которые раскрывают конфиденциальную или секретную информацию по такого рода вопросам, несмотря на то, что они имеют официальную или иную обязанность хранить конфиденциальность или секретность информации. Отметив, что государственным должностным лицам или лицам, связанным с государством, которые по закону обязаны сохранять конфиденциальность информации, необходимо обеспечивать защиту в случае разоблачения ими нарушений, Специальный докладчик ООН также заявил, что другие лица, в том числе журналисты, другие работники средств массовой информации и представители гражданского общества, которые получают, имеют или распространяют закрытую информацию, потому что, по их мнению, это отвечает общественным интересам, не должны привлекаться к ответственности, если только они не ставят отдельных лиц в ситуацию, в которой им будет причинен серьезный вред²¹³.

150. Совет по правам человека ООН признал, что новые формы коммуникации, включая распространение информации в Интернете, могут послужить правозащитникам полезным инструментом в деле поощрения и обеспечения защиты прав человека. Помимо этого, он отметил «необходимость поощрения и облегчения доступа к информационным технологиям и средствам массовой информации в соответствии с выбором любого человека, включая радио, телевидение и Интернет, и пользования ими на национальном уровне, на уровне межгосударственных отношений и на международном уровне в качестве неотъемлемой части процесса осуществления основных прав на свободу мнений и их свободное выражение»²¹⁴. Тем не менее, имеются сообщения о том, что в некоторых государствах-участниках осуществлялась блокировка веб-сайтов с целью ограничения обмена и доступа к информации, которая воспринимается как критика в адрес властей, или информации, которая считается неоднозначной и характеризуется, например, как создающая опасность для здоровья населения. В ряде государств-участников доступ к веб-сайтам может быть частично ограничен или полностью заблокирован, при том что отсутствуют эффективные гарантии против зло-

212 International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression, Joint Declaration by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression [Международные механизмы содействия развитию свободы выражения мнений, Совместная декларация 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 ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений], 6 декабря 2004 г., <http://www.osce.org/fom/38632> (англ.).

213 A/68/362, пп. 68, 107 и 108. См. также: UN Special Rapporteur on the protection and promotion of the right to freedom of opinion and expression and the Special Rapporteur for freedom of expression of the Inter-American Commission on Human Rights, Joint Declaration on surveillance programs and their impact on freedom of expression [Совместная декларация о программах слежения и их влиянии на свободу выражения мнения Специального докладчика ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение и Специального докладчика ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений], 2013, para. 15.

214 A/HRC/RES/22/6, преамбула и п. 7.

употреблений такими мерами (например, независимый и беспристрастный судебный надзор). Аналогичным образом, при отсутствии таких гарантий власти часто могут получать от Интернет-провайдеров передаваемые данные и другую информацию – например, о личности пользователей, размещающих контент в Интернете. Такая информация может быть использована, чтобы заставить их замолчать.

151. Необходимо принять меры, с тем чтобы предотвратить использование негосударственных субъектов, в том числе Интернет-провайдеров, для ограничения законной деятельности по защите прав человека. Прежде всего, государства-участники не должны требовать от поставщиков Интернет-услуг – таких, как Интернет-провайдеры и владельцы социальных сетей – раскрытия личности блогеров или пользователей социальных сетей любому государственному органу. В случае если соответствующими органами установлено, что размещенный в Интернете контент явно выходит за рамки того, что охраняется международными стандартами в области свободы убеждений и свободного выражения мнений (например, в связи с тем, что данный контент может квалифицироваться как разжигание ненависти или подстрекательство к насилию), расследование и возможное судебное преследование виновных лиц должны в полной мере соответствовать международным стандартам, касающимся надлежащей судебной процедуры.

Свобода средств массовой информации

152. Государства-участники ОБСЕ подтвердили «право средств массовой информации собирать, передавать и распространять информацию, новости и мнения», уточнив, что «любые ограничения в осуществлении этого права будут устанавливаться законом и соответствовать международным стандартам», и прямо признав ключевое значение независимых средств массовой информации «для свободного и открытого общества и обеспечения подотчетности органов государственного управления... и в деле охраны прав человека и основных свобод»²¹⁵. Помимо этого, они вновь подтвердили важную роль независимых средств массовой информации и взяли на себя обязательство принимать все необходимые меры для обеспечения основных условий, необходимых для существования свободных и независимых СМИ²¹⁶.

153. Для того чтобы средства массовой информации выполняли свои функции в демократическом обществе, они должны быть плюралистическими

215 Московский документ 1991 г., п. 26. В 1997 г. государства-участники приняли решение о создании Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, признавая необходимость улучшить защиту свободы выражения мнения и свободы СМИ, а также повысить эффективность выполнения соответствующих принципов ОБСЕ и обязательств в этой области. См.: Решение № 193 Постоянного совета «Учреждение Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Мандат Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ» (5 ноября 1997 г.). – В: Обязательства: свобода СМИ, свобода выражения мнения и свобода информации, 1975-2012 (2013 г.), <http://www.osce.org/ru/fom/99566?download=true>, с. 35.

216 Стамбульский документ 1999 г. «Хартия европейской безопасности: III. Наш общий ответ», п. 26.

и открытыми для участия целого ряда деятелей в общественных дебатах и распространении информации. В этой связи ГА ООН признала, «что журналистика постоянно эволюционирует в направлении использования, в том числе, информации от медийных учреждений, отдельных лиц и целого ряда организаций, которые ищут, получают и распространяют всякого рода информацию и идеи в Интернете, а также вне его... внося таким образом свой вклад в формирование публичных дискуссий»²¹⁷. Аналогичным образом, Комитет ООН по правам человека отметил, что «журналистские функции выполняет широкий круг лиц, в том числе профессиональные штатные репортеры и аналитики, блогеры и другие лица, которые публикуются в печатных изданиях, Интернете или где-либо еще»²¹⁸. В целях продвижения и обеспечения соблюдения прав человека средства массовой информации должны давать правозащитникам доступ к общественным дискуссиям и возможность участвовать в них, независимо от того, являются ли они профессиональными журналистами, иным образом освещают вопросы прав человека или участвуют в соответствующих общественных дискуссиях. Это также важно для укрепления законности и, как следствие, для защиты правозащитников.

154. Законы, политика и практика должны способствовать функционированию открытой и плюралистической системы средств массовой информации, которая создает благоприятные условия для продвижения прав человека, является доступной и вносит свой вклад в защиту правозащитников. В этой связи необходимо поощрять СМИ разрабатывать руководящие принципы, кодексы этики или других стандартов и соответствующих механизмов саморегулирования. общепризнанной является «важность эффективных механизмов саморегулирования, таких как советы прессы и омбудсмены», а также необходимость создания таких механизмов «в рамках консультативного и инклюзивного процесса» и их независимость от государственных интересов²¹⁹. Такие меры саморегулирования должны отражать ответственность средств массовой информации в области защиты прав человека и правозащитников.

155. Государства-участники обязаны воздерживаться от любой прямой или косвенной цензуры средств массовой информации, в том числе в Интернете, и от других форм давления с целью заставить замолчать журналистов, защищающих права человека, а также других лиц, занимающихся распространением информации о соблюдении прав человека или иным образом участвующих в общественных дискуссиях на эту тему. Они также должны создать условия для того, чтобы частные субъекты (такие, как влиятельные

217 См. Резолюцию ГА ООН № 68/163 «Безопасность журналистов и проблема безнаказанности», UN Doc. A/RES/68/163, 18 декабря 2013 г., преамбула.

218 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 34 (по статье 19), п. 44.

219 Пятнадцатая центральноазиатская конференция СМИ: Осмысление обязательств ОБСЕ по свободе СМИ, Бишкек (Кыргызстан), 27–28 июня 2013 г., 15-я Юбилейная декларация, п. 13, <http://www.osce.org/fom/104110>.

медиакорпорации или влиятельные группы) не пытались ввести цензуру или оказать давление на правозащитников. В качестве важной составляющей практического обеспечения свободы выражения мнения и свободы информации государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство «предпринимать дальнейшие усилия для облегчения более свободного и широкого распространения всех форм информации, поощрения сотрудничества в области информации и улучшения условий работы журналистов»²²⁰. В частности, «напоминая, что законное осуществление журналистами своей профессиональной деятельности не поставит их перед угрозой выдворения и не приведет каким-либо другим образом к их наказанию, [государства обязались] воздерживаться от принятия ограничительных мер, таких, как лишение журналиста аккредитации или выдворение его из-за содержания репортажей журналиста или его органа информации»²²¹. Помимо этого, должны быть приняты соответствующие шаги для защиты тех лиц, которые не являются профессиональными журналистами, но вносят вклад в публичные дискуссии, от необоснованного вмешательства, с тем чтобы гарантировать им реализацию права на свободу убеждений и свободу выражения мнения при распространении информации о вопросах, связанных с соблюдением прав человека, или участии в общественных дискуссиях на эту тему.

156. Таким образом, государства-участники должны «содействовать созданию безопасных и благоприятных условий для того, чтобы журналисты выполняли свою работу независимо и без излишнего вмешательства, в том числе посредством: (а) законодательных мер; (б) повышения уровня осведомленности сотрудников судебных и правоохранительных органов и военнослужащих, а также журналистов и гражданского общества в вопросах обязательств по международному праву прав человека и международному гуманитарному праву, касающихся безопасности журналистов; (с) отслеживания нападений на журналистов и сообщения о них; (d) публичного осуждения нападений; и (е) выделения ресурсов, необходимых для расследования подобных нападений и судебного преследования за них»²²². Это особенно важно для обеспечения журналистам, способствующим защите и реализации прав человека, эффективной защиты от нападений и других злоупотреблений со стороны как государственных, так и негосударственных субъектов, в том числе воинствующих экстремистских и организованных преступных групп.

220 Венский документ 1989 г., Сотрудничество в гуманитарных и других областях, п. 34.

221 Там же, п. 39.

222 A/RES/68/163, п. 6.

Д. Свобода мирных собраний

157. Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации заявил, что «проведение мирных собраний является законным и эффективным способом выражения призыва к демократическим переменам; обеспечению большего уважения прав человека... и к ответственности за нарушения прав человека и злоупотребления ими»²²³. В этой связи он подчеркнул огромное значение возможности проводить мирные собрания для работы организаций гражданского общества, в том числе правозащитников, поскольку она позволяет им открыто высказывать свою позицию и способствует реализации прав, которые они защищают²²⁴.
158. Право на свободу мирных собраний закреплено в ряде международных инструментов по правам человека, в том числе в статье 20 Всеобщей декларации прав человека, статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статье 15 Американской конвенции о правах человека и статье 7 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Декларация ООН о правозащитниках еще раз подтверждает это право и обращает особое внимание на его важность для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод на национальном и международном уровнях (статья 5).
159. Статьей 21 МПГПП предусматривается, что пользование правом на свободу мирных собраний не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц²²⁵. Все ограничения должны строго соответствовать принципам законности, необходимости и соразмерности. Помимо этого, они должны быть совместимы с другими основополагающими стандартами в области прав человека – такими, как запрещение дискриминации, – и не должны применяться таким образом, который бы

223 А/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г., п. 80. В этом заявлении Специальный докладчик ссылался на «арабскую весну» и движение «Оккупай».

224 Там же, п. 43.

225 Статья 11 ЕКПЧ гласит, что это положение не должно препятствовать введению законных ограничений пользования этими правами для военнослужащих, сотрудников полиции или органов государственного управления. Тем не менее, любые такие ограничения должны быть предусмотрены законом, должны быть необходимыми и соразмерными, а правозащитники, которые принадлежат к этим группам, должны также пользоваться правом на свободу собраний без необоснованных ограничений.

нарушал саму суть права на свободу мирных собраний²²⁶. Как было вновь указано Специальным докладчиком ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, государства должны предоставлять подробные и своевременные письменные разъяснения в случае введения каких-либо ограничений и должны обеспечивать возможность независимого, беспристрастного и оперативного судебного пересмотра таких ограничений²²⁷.

160. Принятыми в рамках ОБСЕ обязательствами предусматривается, что «каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам»²²⁸. Помимо этого, разработанные БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией «Руководящие принципы по свободе мирных собраний» указывают, что «так как право на свободу мирных собраний относится к основным правам, то его реализацию следует, по мере возможности, обеспечивать без регулирования»²²⁹. Обязательством государства является содействие проведению мирных собраний и их защита, а также недопущение чрезмерного бюрократического регулирования свободы мирных собраний²³⁰.

161. Несмотря на эти и другие гарантии, во многих государствах-участниках правозащитники по-прежнему сталкиваются с правовыми и административными препятствиями на пути к полной реализации этого права. Например, в некоторых государствах-участниках национальное законодательство, касающееся свободы собраний, носит общий характер и не содержит четкого и полного изложения соответствующих процедур и принципов. На практике это часто приводит к произвольному и чрезмерно ограничительному толкованию и применению соответствующих положений. В ряде государств-участников национальное законодательство, касающееся свободы собраний, прямо предоставляет властям чрезмерные полномочия по регламентированию собраний, в том числе их тематики и порядка, времени

226 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 31 «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта», UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 мая 2004 г., п. 6. Что касается ограничений в целях защиты нравственности, то Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что концепция нравственности складывается на основе многих общественных, философских и религиозных традиций. Следовательно, ограничения в целях защиты нравственности не должны основываться на принципах, вытекающих исключительно из одной традиции, а их следует рассматривать в свете универсальности прав человека и принципа недискриминации. См. Замечание общего порядка № 34 (по статье 19), UN Doc. CCPR/C/GC/34, 12 сентября 2011 года, п. 32. См. выше раздел «Общие принципы, лежащие в основе защиты правозащитников», пункт «Законность, необходимость и соразмерность ограничений основных прав в контексте правозащитной деятельности».

227 A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г., п. 81(с).

228 Копенгагенский документ 1990 года, п. 9(2).

229 БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 2-е изд. Варшава/Страсбург, 2010 г., п. 2.1.

230 Там же, п. 2.2.

и места проведения, и налагает на организаторов обременительные обязанности с далеко идущими последствиями. Помимо этого, национальные законы некоторых государств-участников требуют, чтобы до проведения мирного собрания организаторы обращались за получением разрешения со стороны государства. Санкции, налагаемые за невыполнение таких требований, часто являются несоразмерными и имеют своей целью воспрепятствовать осуществлению права на свободу мирных собраний.

162. **Законодательная и административная база.** Государства-участники должны обеспечить полное соответствие их законодательства и практических подходов, касающихся свободы мирных собраний, международным стандартам в области прав человека, а также обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ. В соответствующем национальном законодательстве следует четко сформулировать основные принципы, на которых должна основываться защита этого права. К их числу относится принцип, утверждающий, что свобода мирных собраний является одним из основных прав человека и имеет чрезвычайно большое значение для демократического общества; презумпция в пользу проведения собраний; позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите; принципы законности, соразмерности, недискриминации и хорошего управления²³¹. Законы и практические подходы, которые не соответствуют этим принципам и международным стандартам в области прав человека, должны быть безотлагательно исправлены или отменены.
163. Государства-участники должны проводить конструктивные и недискриминационные консультации с гражданским обществом, включая правозащитников, и должны обеспечивать их свободное и активное участие в обсуждении соответствующих законодательных инициатив. Участие правозащитников в консультациях должно быть организовано на как можно более раннем этапе, с тем чтобы их предложения были использованы в полной мере. Органы власти, занимающиеся составлением соответствующих законопроектов или пересмотром законодательства, а также органы, участвующие в применении законов (в том числе национальные, региональные и местные органы власти, правоохранительные и судебные органы), призываются к использованию разработанных БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией «Руководящих принципов по свободе мирных собраний». Более того, как указано в этих «Руководящих принципах», «разработка, толкование и применение национального законодательства должны соответствовать международным и региональным стандартам и учитывать имеющийся положительный опыт»²³². Таким образом, государствам-участникам рекомендуется обращаться за экспертной помощью в международные органы, специализирующиеся на проведении анализа законодательства – таких, как БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы, – и выполнять

231 Там же, п. 2.1-2.6.

232 Там же, п. 12.

заклучения и рекомендации этих и других правозащитных механизмов, в том числе Комиссара Совета Европы по правам человека, Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации и Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников.

164. **Применение правовых норм и процедурные вопросы.** Государства-участники должны активно поощрять полное осуществление правозащитниками права на свободу мирных собраний. Собрания следует считать разрешенными, если они не представляют собой акты, которые в явной форме запрещены законами. При этом законы, в свою очередь, должны полностью соответствовать международным стандартам. Для осуществления этого права не должно требоваться предварительное разрешение со стороны властей. Наоборот, предварительного уведомления о проведении собрания должно быть достаточно для того, чтобы власти имели возможность «подготовиться и принять соответствующие меры, которые могут оказаться необходимы для обеспечения, защиты и поощрения права на свободу собраний»²³³. В случаях, когда требуется подача уведомления, эта процедура должна быть простой и быстрой. Она должна четко определять, когда и каким образом власти могут не допускать проведения собрания, – это гарантирует, что данная процедура не станет де-факто процедурой получения разрешения. Если власти сразу не выдвигают каких-либо возражений в связи с уведомлением о проведении публичного собрания, то организаторам собрания должна быть предоставлена возможность провести запланированное мероприятие в соответствии с указанными в уведомлении условиями и без какого-либо ограничения²³⁴.

165. Однако на практике некоторые государства-участники значительно ограничивают право на свободу мирных собраний путем введения необоснованных ограничений и использования различных тактик препятствования проведению собраний. В результате правозащитникам, стремящимся организовать общественные собрания, шествия и демонстрации в поддержку равных прав для меньшинств или маргинализированных групп или же для высказывания критических мнений в адрес властей, часто отказывают в выдаче разрешения или иным способом препятствуют в проведении таких

233 БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, Совместное экспертное заключение о проекте закона о мирных собраниях Кыргызской Республики, CDL-AD (2010)050, п. 13.

234 БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, Руководящие принципы, п. 4.1.

мероприятий²³⁵. Ограничения на основании тематики собраний, которые налагаются только по той причине, что собрания отражают взгляды, воспринимающиеся в обществе как спорные, или же недовольство властями, несовместимы с соответствующими международными стандартами и принципами²³⁶. То же самое относится и к ограничениям, которые формально не обусловлены тематикой собраний, но налагаются по той причине, что их организаторы считаются критически настроенными по отношению к властям или ассоциируются с вопросами, вызывающими разногласия в обществе. Согласно международным стандартам в области прав человека, для введения ограничений в отношении содержания сообщения обществу, высказываемого в ходе собрания, должны существовать очень веские основания, и такие ограничения следует налагать только при наличии неизбежной угрозы насилия²³⁷.

166. Аналогичным образом, ограничения на время, место и порядок проведения мирного собрания должны использоваться только в полном соответствии с международными стандартами, а также с принципами законности, необходимости, соразмерности и недискриминации. Государства-участники должны создать необходимые механизмы и процедуры, позволяющие обеспечить реальное пользование правом на свободу собраний, в том числе путем оценки и устранения рисков безопасности. Прежде чем принять окончательное решение о каком-либо законном ограничении в отношении проведения конкретного собрания, власти должны проинформировать организаторов об этом и дать им возможность выразить свое мнение в этой связи. Власти также должны предоставить организаторам разумные

235 См., например, постановление Европейского суда по правам человека по делу «Алексеев против России» (заявления №№ 4916/07, 25924/08 и 14599/09, 21 октября 2010 г.) о неоднократном запрете на проведение гей-парадов в Москве в 2006, 2007 и 2008 гг. Власти привели запрет в исполнение, разогнав мероприятия, которые проводились без разрешения, и признав участников, которые нарушили запрет, виновными в административном правонарушении. Власти утверждают, что запрет был необходим ввиду возможных нарушений общественного порядка и насилия в отношении участников, а также в интересах защиты общественной нравственности. В своем постановлении ЕСПЧ напомнил о том, что статья 11 ЕКПЧ защищает демонстрации, способные раздражать или оскорблять противников тех идей или целей, которые они стремятся продвигать (п. 73). Кроме того, Суд заявил: «Если бы любая возможность напряжения и яростных перепалок между противостоящими группами во время демонстрации могла бы служить оправданием для ее запрета, то общество лишилось бы возможности выслушать различающиеся точки зрения по любому вопросу, который оскорбляет чувства большинства». См. также постановление по делу «Бончковский и другие против Польши» (заявление № 1543/06, 3 мая 2007 г.), в котором Суд постановил, что запрещение гей-парада в Варшаве в 2005 г. является нарушением права на свободу собраний, а также права на средство правовой защиты и запрета дискриминации.

236 См., например: Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по Боснии и Герцеговине, UN Doc. CCRPR/C/ВН/СО/2, 13 ноября 2012 г., п. 19. Комитет выразил обеспокоенность в связи с сообщениями об ограничениях собраний в городе Приедор в мае 2012 г., где мэр запретил проведение акций памяти в связи с 20-й годовщиной массовых зверств в г. Омарска. Комитет также выразил обеспокоенность по поводу сообщений об официальных заявлениях насчет того, что любое несоблюдение запрета на использование термина «геноцид» по отношению к преступлениям, совершенным в Омарске, будет преследоваться в судебном порядке. Комитет призвал государство-участник соблюдать строгие требования Пакта в отношении свободы собраний и выражения мнения, а также провести расследование законности запретов на проведение акций памяти в Приедоре.

237 Там же, п. 3.3.

альтернативы, обеспечивающие проведение собрания в пределах «видимости и слышимости» их целевой аудитории²³⁸.

167. По сообщениям, в ряде государств-участников такие приемлемые альтернативы не всегда предоставляются. В этих государствах власти переносят собрания в отдаленные районы, куда сложно или невозможно добраться на общественном транспорте, в результате чего правозащитники не имеют возможности озвучить перед целевой аудиторией свои взгляды на вызывающие беспокойство вопросы. В качестве основания для введения ограничений часто упоминаются такие причины, как нарушение автомобильного или пешеходного движения, создание неудобств для торговли и другой повседневной деятельности. Следует подчеркнуть, что «место проведения собрания является одним из ключевых аспектов свободы собраний» и что участники публичных собраний имеют такие же права на пользование в течение разумного периода времени расположенными в центре и доступными общественными местами (такими, как парки, площади, улицы, дороги, проспекты и тротуары), как и любые другие лица²³⁹.

168. Иногда такая практика вытеснения собраний за пределы «видимости и слышимости» их целевой аудитории используется в сочетании с различными тактиками препятствования полной реализации права на свободу мирных собраний, включая, в числе прочего, блокирование путей сообщения, по которым люди добираются к месту проведения собрания; остановку движения, задержание или запугивание участников по пути на собрание или ограничение доступа к услугам Интернета и мобильной связи, используемым организаторами и участниками для координации действий до и во время проведения собрания. Участникам собрания не должны создаваться препятствия, а на организаторов собрания не должно оказываться давление с целью отказа от проведения собрания.

169. Автоматическое применение предусмотренных законом ограничений (например, запрета на проведение любых публичных выступлений в определенное время, в конкретных местах или в каком-либо общественном месте, которое подходит для проведения собраний) не соответствует принципу соразмерности, поскольку такие ограничения не учитывают обстоятельства каждого отдельного случая²⁴⁰. Поэтому государства-участники должны исключить такие запреты из законов и практики и подходить к рассмотрению конкретных обстоятельств каждого собрания с должным вниманием.

170. Согласно статье 12 (2) Декларации о правозащитниках, государства-участники «принима[ют] все необходимые меры в целях обеспечения защиты, с

238 А/НRC/23/39, п. 83(с).

239 Экспертное заключение по поводу закона о регулировании массовых акций, шествий, митингов, демонстраций и собраний в Тунисе, БДИПЧ ОБСЕ, FOA-TUN/218/2012, п. 56.

240 БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, Руководящие принципы, п. 43.

помощью компетентных органов, любого человека, выступающего индивидуально и совместно с другими, от любого насилия, угроз, возмездия, негативной дискриминации де-факто или де-юре, давления или любого иного произвольного действия» в связи с законным осуществлением права на свободу мирных собраний. В равной степени должно быть защищено и право на свободу мирных собраний, посвященных вопросам, которые воспринимаются как вызов традиционным ценностям или направлены против экстремистских политических взглядов. К таким собраниям относятся, среди прочего, демонстрации против расизма, ксенофобии и нетерпимости – например, в отношении лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, этническим или религиозным группам, рома и синти, беженцев и мигрантов, а также в отношении гей-парадов. Как подчеркнул Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, «возможность проводить такие собрания оказалась крайне важной для тех групп, которые наиболее подвержены нарушениям прав и дискриминации, и позволила им эффективно привлечь внимание к тому бедственному положению, в котором они зачастую находятся»²⁴¹. Помимо этого, следует вновь подчеркнуть, что отдельные лица и группы, в том числе зарегистрированные и незарегистрированные объединения, могут осуществлять это основное право и при этом должны быть защищены государством в равной степени. Обязанность государств-участников гарантировать право на свободу мирных собраний распространяется на государство в целом. Таким образом, центральные правительственные органы должны обеспечить выполнение этой обязанности муниципальными и другими органами власти, а в случае федеральных государств – всеми федеральными органами власти.

171. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации особо отметил важную роль новых информационно-коммуникационных технологий, включая Интернет и мобильную связь, в благоприятствовании и содействии осуществлению прав на свободу собраний и свободу ассоциации²⁴². Более того, Совет по правам человека ООН подчеркнул обязательство государств «уважать и в полной мере защищать права всех лиц на свободу мирных собраний и свободу ассоциации как в режиме онлайн, так и в режиме офлайн»²⁴³. В соответствии с этим, государства-участники должны обеспечить, чтобы правозащитники могли свободно использовать эти технологии в качестве средства организации собраний, распространения информации о предстоящих событиях и осуществления другой связанной с этим деятельности. Власти должны прекратить такую практику и исключить такие административные правила, которые затрудняют правозащитникам доступ к этим средствам и

241 A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г., п. 80.

242 A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., пп. 32 и 84(k).

243 A/HRC/RES/24/5, 8 октября 2013 г.

их использование. Любое ограничение такого доступа или использования должно быть рассмотрено компетентным судом²⁴⁴.

172. **Стихийные собрания, одновременные собрания и собрания без уведомления.** Государства-участники должны способствовать проведению мирных собраний различных типов, в том числе стихийных или одновременных, а также обеспечивать их защиту. Стихийные собрания часто бывают вызваны определенным событием, и поэтому выполнение требования о предварительном уведомлении, если такое требование существует, может оказаться неосуществимым. Помимо этого, подобные события часто являются собраниями без предварительного оповещения или приглашения и без определенного организатора, что также делает подачу предварительного уведомления практически невозможным. Тем не менее, стихийные собрания мирного характера должны пользоваться полной защитой, считаться законными и рассматриваться «в качестве ожидаемого (а не исключительного) признака здоровой демократии»²⁴⁵. Аналогичным образом, одновременные собрания тоже должны быть разрешены, и им следует обеспечивать защиту и содействие. «Если это невозможно (например, из-за недостатка места), то следует предложить сторонам вступить в диалог, для того чтобы найти взаимоприемлемое решение»²⁴⁶. В случае возникновения контрдемонстрации (собрания в знак несогласия с основным собранием) власти должны принять все необходимые меры, обеспечивающие проведение собраний в пределах «видимости и слышимости» их целевых аудиторий. Однако следует «обратить особое внимание на то, что в случае проведения собрания в знак несогласия с другим собранием государство обязано не допустить срыва основного собрания»²⁴⁷.

173. Правозащитники, участвующие в собраниях, о которых власти не были уведомлены заранее, не должны подвергаться уголовному или административному наказанию в виде штрафов или лишения свободы лишь на основании их участия в таких собраниях²⁴⁸. Санкции, налагаемые за несоблюдение формальных юридических требований к проведению собраний, должны быть соразмерны тяжести правонарушения и не должны носить дискриминационный характер. Ответственность за несоблюдение какого-либо положения соответствующего закона должна быть четко оговорена. Государства-участники должны обеспечить, чтобы всем лицам, которым предъявлены обвинения в административных или иных правонарушениях в связи с осуществлением ими своего права на свободу мирных собраний, была гарантирована полная защита с соблюдением надлежащей правовой процедуры, включая немедленный доступ к адвокату по их выбору и достаточное

244 A/HRC/23/39, п. 83(е).

245 БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, Руководящие принципы, п. 128.

246 Там же, п. 122.

247 Там же.

248 A/HRC/20/27, п. 29.

время для подготовки своей защиты. Правозащитники, которые организуют мирные собрания, не должны нести ответственность за совершаемые другими участниками собрания противозаконные действия, которые не были вызваны действиями организаторов и в которых организаторы не принимали никакого участия.

174. **Поддержание правопорядка и применение силы.** Во время собраний сотрудники правоохранительных органов должны избегать применения силы или, если это невозможно, ограничивать такое применение до необходимого минимума²⁴⁹. Сила должна применяться только к тем участникам, которые осуществляют насильственные действия, и быть строго соразмерной. Применение насилия небольшой группой участников собрания или же лицами, не являющимися участниками собрания, либо провокаторами, не лишает автоматически собрание его мирного статуса²⁵⁰. Сотрудники правоохранительных органов, обеспечивающие охрану порядка во время проведения собрания, должны реагировать на такие действия целенаправленным образом, не нарушая право мирных участников на свободу собраний (например, путем разгона мирного во всех других отношениях собрания).

249 В соответствии с принятым ООН Кодексом поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, они могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей. Это означает, что применение силы должно носить исключительный характер и ни при каких обстоятельствах не выходить за рамки разумно необходимого. См.: Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г., статья 3. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка ООН (именуемые в дальнейшем «Основные принципы ООН») также предусматривают, что должностные лица по поддержанию правопорядка при осуществлении своих функций, насколько это возможно, используют ненасильственные средства до вынужденного применения силы и что они могут применять силу только в тех случаях, когда другие средства являются неэффективными. Когда применение силы неизбежно, должностные лица по поддержанию правопорядка должны, в числе прочего, проявлять сдержанность, сводить к минимуму возможность причинения ущерба и нанесения ранений и обеспечивать предоставление медицинской и другой помощи любым раненым или пострадавшим лицам в самые кратчайшие сроки (Основные принципы, принятые восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Га-вана, 27 августа - 7 сентября 1990 г., принципы 4 и 5). Хотя эти принципы, как правило, также применяются в отношении использования огнестрельного оружия, в Основных принципах ООН указано, что применение огнестрельного оружия против людей недопустимо, за исключением случаев самообороны или защиты жизни других лиц или для предотвращения серьезного ранения (принцип 9). Что касается чрезмерного применения силы, то см. также, например: Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по Греции (UN Doc. CAT/C/GRC/CO/5-6, 27 июня 2012 г., п. 11), где Комитет выразил озабоченность продолжающимися жалобами на применение чрезмерной силы сотрудниками правоохранительных органов – часто при разгоне демонстраций и пресечении массовых беспорядков. Комитет призвал государство-участник принять незамедлительные и эффективные меры, с тем чтобы обеспечить применение силы сотрудниками правоохранительных органов только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей. См. также: Заключительные замечания по Канаде (UN Doc. CAT/C/CAN/CO/6, 25 июня 2012 г., п. 22), где Комитет выразил озабоченность в связи с сообщениями о применении чрезмерной силы сотрудниками правоохранительных органов федерального уровня и уровня провинций – как правило, в рамках действий по пресечению массовых беспорядков. Комитет рекомендовал государству-участнику активизировать свои усилия с целью оперативного и беспристрастного расследования этих сообщений, а также с целью привлечения к ответственности виновных в таких нарушениях.

250 БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, Руководящие принципы, п. 164.

175. Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека ООН неоднократно подчеркивали, что никто не должен подвергаться чрезмерному и неизбирательному применению силы в контексте мирных протестов²⁵¹. При любых обстоятельствах правоохранительные органы должны воздерживаться от чрезмерного и неизбирательного применения силы, при котором не проводится различие между мирными демонстрантами, журналистами, освещающими событие, наблюдателями или случайными прохожими и лицами, применяющими насилие. Неизбирательное применение силы, например, в качестве реакции на отдельные вспышки насилия в ходе собрания или насильственные действия со стороны небольшой группы протестующих, может привести к эскалации напряженности и к дальнейшему насилию. В целях деэскалации конфликтов приоритет всегда следует отдавать переговорам и/или посредничеству, а не применению силы²⁵². Для предотвращения необоснованного и несоразмерного применения силы национальное законодательство должно содержать четкие правила, в которых следует указать обстоятельства, оправдывающие применение силы, а также определить уровень применения силы, приемлемый при ликвидации различных видов угроз²⁵³. Комиссар Совета Европы по правам человека также рекомендовал государствам установить четкие правила для применения силы в контексте демонстраций²⁵⁴.
176. Все утверждения о чрезмерном или неизбирательном применении силы и других злоупотреблениях со стороны сотрудников правоохранительных органов в связи с действиями по охране правопорядка при проведении собраний необходимо эффективно расследовать, а все лица, виновные в

251 См.: Резолюция ГА ООН «Пропаганда Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы», UN Doc. A/RES/66/164, п. 6; Резолюция ГА ООН «Защита женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права человека женщин», UN Doc. A/RES/68/181, 18 декабря 2013 г., п. 8; Резолюция Совета по правам человека ООН «Поощрение и защита прав человека в контексте мирных протестов», A/HRC/RES/19/35, 23 марта 2012 г., п. 6; Резолюция Совета по правам человека ООН «Защита правозащитников», A/HRC/RES/22/6, п. 6.

252 См. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, Руководящие принципы, пп. 5.4 и 5.5, более подробно см. на с. 75-89.

253 Там же, п. 171.

254 См., например, доклад Комиссара по итогам его визита в Турцию, в котором он рекомендовал властям принять более четкие правила для применения силы в контексте демонстраций, включая, в частности, применение слезоточивого газа и стрелкового оружия, а также обеспечить более эффективные гарантии против жестокого обращения и нарушения права на свободу собраний со стороны сотрудников правоохранительных органов. См. доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Нильса Муйжниекса по итогам его визита в Турцию 1-5 июля 2013 г., CommDH(2013)24, 26 ноября 2013 г.

неправомерных действиях, должны быть привлечены к ответственности²⁵⁵. Такие действия не должны оставаться безнаказанными. Согласно соответствующим стандартам в области прав человека и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ, правительства обеспечивают, чтобы произвольное или злонамеренное применение силы или огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов каралось в соответствии с их законом как уголовное преступление²⁵⁶.

177. Совет по правам человека ООН призвал государства обеспечить достаточную подготовку сотрудников правоохранительных органов и других должностных лиц, том числе по вопросам международного права прав человека²⁵⁷. Согласно соответствующим Основным принципам ООН, при подготовке должностных лиц по поддержанию правопорядка следует обращать особое внимание на альтернативы применению силы и огнестрельного оружия, включая мирное урегулирование конфликтов, понимание поведения толпы и использование методов убеждения, ведения переговоров и посредничества, с тем чтобы ограничить применение силы и огнестрельного оружия²⁵⁸.

178. **Мониторинг собраний.** Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека ООН признают важную роль правозащитников в контексте мирных протестов²⁵⁹. Правозащитники могут выполнять свою роль разными способами, в том числе в качестве организаторов или участников собраний, а также в качестве наблюдателей, которые осуществляют мониторинг и сообщают информацию о проведении собрания, а также об операциях по охране правопорядка и их соответствии международным стандартам в области прав человека. Мониторинг собраний со стороны правозащитников может помочь оценить проведение собраний и операции по поддержанию правопорядка. Полученная в ходе мониторинга информация также может быть использована в рамках общественного обсуждения мер, необходимых

255 Например, для расследования утверждений о чрезмерном применении силы в контексте протестов Комитет ООН по правам человека рекомендовал Российской Федерации «создать независимый орган, полномочный получать, расследовать и урегулировать все жалобы, связанные с чрезмерным применением силы и другими злоупотреблениями полномочиями со стороны сотрудников милиции», см.: Заключительные замечания по России, UN Doc. CCPR/C/RUS/CO/6, 24 ноября 2009 г., п. 25. После своего визита в Грузию Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации рекомендовал властям «серьезно рассмотреть вопрос о создании независимой комиссии для тщательного расследования событий 26 мая 2011 года на основании принципов инклюзивности, транспарентности и коллегиальности и при участии всех заинтересованных сторон, в том числе оппозиционных политических партий, неправительственных организаций, профсоюзов, активистов, правозащитников и членов гражданского общества», см.: Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации Маины Киаи: Добавление «Миссия в Грузию», UN Doc. A/HRC/20/27/Add.2, 8 июня 2012 г., п. 91 (е). Более подробную информацию о требованиях к эффективному расследованию см. выше в разделе «Безнаказанность и эффективные средства правовой защиты».

256 Основные принципы ООН, принцип 7.

257 A/HRC/RES/19/35, п. 7.

258 Основные принципы ООН, принцип 20.

259 См. A/HRC/RES/226, п. 6; A/RES/68/181, п. 8; A/RES/66/164, п. 6.

для устранения недостатков правовой базы, регулирующей проведение собраний; для удовлетворения потребностей в обучении сотрудников правоохранительных органов или для выяснения вопроса о том, требуются ли дополнительные ресурсы или оборудование для охраны правопорядка во время собраний²⁶⁰.

179. Как указал Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, право на свободу мирных собраний не только включает право проводить мирные собрания и участвовать в них, но также защищает права тех, кто наблюдает за мирными собраниями²⁶¹. Поэтому Специальный докладчик призвал государства обеспечивать защиту тех, кто ведет мониторинг и сообщает информацию о нарушениях и злоупотреблениях в контексте мирных собраний²⁶². Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников также призвала государства предоставить правозащитникам возможность свободно осуществлять свою деятельность в контексте собраний, с тем чтобы они могли выполнять функцию наблюдателей²⁶³.
180. Государства-участники должны активно поддерживать и поощрять инициативы правозащитников, направленные на проведение независимого мониторинга и освещение собраний. Властям рекомендуется проводить консультации с наблюдателями как до проведения собрания (например, в целях подготовки операций по охране правопорядка и для оценки риска), так и после завершения собрания – в целях устранения возможных недостатков, выявленных в ходе мониторинга, и обеспечения надлежащего разбирательства в отношении любых неправомерных действий со стороны должностных лиц во время собрания. Помимо этого, при подготовке сотрудников правоохранительных органов и других соответствующих должностных лиц властям рекомендуется сотрудничать с правозащитниками, проводящими независимый мониторинг собраний. Власти также призываются к содействию международному мониторингу собраний такими организациями, как БДИПЧ.
181. С целью повысить подотчетность обществу как организаторов собраний, так и сотрудников правоохранительных органов государства-участники должны предоставить средства массовой информации полный доступ к собраниям, содействуя независимому освещению этих мероприятий²⁶⁴. Как отметил Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой

260 См. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, Руководящие принципы, п. 5.9, более подробно см. на с. 94-110.

261 См. A/HRC/20/27, Резюме.

262 A/HRC/20/27, п. 94.

263 Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках, UN Doc. A/62/225, 13 августа 2007 г., п. 101(f)(i).

264 Там же, п. 101(f)(ii).

информации, «свободно распространяемая информация о демонстрациях в такой же мере является частью права на свободу собраний, в какой сами демонстрации реализуют право на свободу слова»²⁶⁵.

Е. Свобода объединений и право создавать НПО, вступать в них и участвовать в их деятельности

182. Согласно статье 20 ВДПЧ, «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и объединений» и «никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию». Статьей 22(1) МППП предусматривается, что «каждый имеет право на свободу объединения с другими, включая право создавать и вступать в профсоюзы для защиты своих интересов». В статье 11(1) ЕКПЧ содержится подобное положение, в соответствии с которым «каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов». Статья 8 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) также гарантирует право каждого человека создавать профессиональные союзы и вступать в профсоюз по своему выбору в целях поощрения и защиты своих экономических и социальных интересов. Согласно статье 16 АКПЧ, каждый человек имеет право на свободу объединений «в идеологических, религиозных, политических, экономических, трудовых, социальных, культурных, спортивных и других целях». Статьей 7 РКНМ предусматривается право каждого человека, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу объединений. Помимо этого, статья 17(2) РКНМ предусматривает, что участники конвенции обязуются «не препятствовать осуществлению права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, участвовать в деятельности неправительственных организаций как на национальном, так и на международном уровнях». В статье 5 Декларации ООН о правозащитниках вновь указано, что в целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право создавать неправительственные организации, ассоциации или группы, вступать в них и участвовать в их деятельности.

183. Никакие ограничения не должны налагаться на осуществление права на свободу объединений – за исключением тех, которые предписаны законом, служат законным целям и необходимы в демократическом обществе. Как оговорено в международном праве, ограничения права на свободу объединений допустимы только на следующих основаниях: интересы национальной безопасности; охрана общественного порядка, здоровья и нравственности населения; предупреждение беспорядков и преступлений; защита прав

265 Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации, Специальный доклад ОБСЕ «Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций: замечания и рекомендации», 21 июня 2007 г., <http://www.osce.org/fom/25744>. Более подробную информацию по вопросу о роли СМИ в мониторинге собраний см. также в: БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия, Руководящие принципы, с. 97-100.

и свобод других граждан. Любые ограничения, налагаемые на осуществление этого основного права, должны строго удовлетворять международным нормам и стандартам и соответствовать принципам недискриминации и соразмерности. Помимо этого, Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации рекомендует государствам предоставлять подробное и своевременное письменное объяснение любого ограничения, наложенного на данное право, и обеспечивать возможность оспаривания этого ограничения в компетентном и независимом суде²⁶⁶.

184. В статье 22 МПГПП и статье 11 ЕКПЧ напрямую указано, что данные статьи не должны препятствовать наложению законных ограничений на военнослужащих и сотрудников полиции при осуществлении ими права на свободу объединений. Хотя определенные ограничения для военнослужащих, сотрудников полиции или государственных служащих могут быть оправданы в тех случаях, когда осуществление этого права вступает в противоречие с их обязанностями и/или ставит под угрозу их политическую нейтральность, любые такие ограничения также должны соответствовать принципам законности, необходимости и соразмерности. Это делается в целях обеспечения их права на свободное объединение с другими, в том числе в целях защиты прав человека. При этом правозащитники, которые являются военнослужащими, сотрудниками полиции или государственными служащими, также имеют право объединяться в ассоциации, чтобы совместно отстаивать, продвигать и защищать свои общие интересы. Если эти права подвергаются ограничениям, причины таких ограничений должны регулярно пересматриваться, как это рекомендует Комитет министров Совета Европы, с целью снятия ограничений, если для них больше не существует правомерного обоснования²⁶⁷.

185. Государства-участники ОБСЕ вновь заявили о том, что «право на ассоциацию должно быть гарантировано», и взяли на себя обязательство «обеспечивать, чтобы отдельным лицам было разрешено осуществлять право на объединение, включая право создавать, присоединяться и эффективно участвовать в деятельности неправительственных организаций, которые стремятся поощрять и защищать права человека и основные свободы, включая профсоюзы и группы по наблюдению за соблюдением прав человека»²⁶⁸. Они признают в качестве НПО «организации, объявившие себя таковыми»²⁶⁹ и считают их «неотъемлемой составляющей сильного гражданского

266 A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г., п. 81.

267 Рекомендация CM/Rec(2010)4 Комитета министров Совета Европы и пояснительный меморандум о правах человека военнослужащих, 24 февраля 2010 г., п. 53-57, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Others_issues/Armed_Forces/Rec/Publication_FA_ru.pdf. См. также: Рекомендация ПАСЕ 1572 (2002) о праве на объединение профессиональных военнослужащих, 3 сентября 2002 г., <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta02/erec1572.htm> (англ.).

268 Копенгагенский документ 1990 г., пп. 9.3 и 10.3.

269 Московский документ 1991 г., п. 43.

общества, [...приняв на себя обязательство...] расширить имеющиеся у НПО возможности вносить свой полноценный вклад в дальнейшее развитие гражданского общества и уважение прав человека и основных свобод»²⁷⁰.

186. Свобода объединений – это основополагающее право, которое является «необходимым условием для реализации других основных свобод» и «тесно переплетается со свободой выражения мнений и собраний, а также с другими правами человека»²⁷¹. Свобода объединений имеет существенное значение для защиты прав человека. Это подчеркивается в Декларации ООН о правозащитниках, различные положения которой предусматривают право правозащитников заниматься своей деятельностью самостоятельно или совместно с другими (статьи 5-9, 11-13 и 17).

187. Несмотря на эти и иные гарантии, во многих государствах-участниках правозащитники продолжают сталкиваться с юридическими и административными препятствиями на пути к полной реализации своего права создавать НПО и другие объединения, вступать в них и участвовать в их деятельности. Национальные законы, регулирующие создание, деятельность и финансирование объединений, часто являются неясными или чрезмерно ограничительными и поэтому несовместимы с международными стандартами. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников в своем докладе за 2012 г. отметила, что «недавние изменения в законодательстве в различных странах привели к дальнейшему ограничению права на свободное объединение»²⁷². Такие законы часто принимаются без консультаций с гражданским обществом, в то время как подготовленные международными экспертами обзоры законодательства, касающиеся совместимости таких законов со стандартами в области прав человека, а также последующие рекомендации экспертов государствам-участникам часто не получают применения.

188. Имеются сообщения о том, что в некоторых государствах-участниках громоздкие административные барьеры по-прежнему препятствуют эффективному осуществлению правозащитниками своего права на свободу объединений. В ряде государств-участников объединения не считаются законными, если они не зарегистрированы. В то же время, процесс регистрации в значительной мере усложняется обременительными и долгими бюрократическими процедурами, которые к тому же часто применяются произвольным образом. Такие бюрократические препятствия, связанные с регистрацией, часто усугубляются чрезмерными требованиями в

270 Стамбульский документ 1999 г. «Хартия европейской безопасности: III. Наш общий ответ», п. 27.

271 Венецианская комиссия, Заключение о совместимости с нормами в области прав человека законодательства о неправительственных организациях Республики Азербайджан, CDL-AD(2011)035, п. 45; Венецианская комиссия и БДИПЧ, Совместное предварительное заключение о проекте Закона «О внесении дополнения и изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики», включая Закон «О некоммерческих организациях», CDL-AD(2013)030, п. 14.

272 A/67/292, 10 августа 2012 г., п. 40.

отношении отчетности и другими требованиями к НПО после завершения регистрации, а также произвольными проверками, в том числе финансовыми и налоговыми. Такие процедуры и практика часто имеют своей целью и результатом государственное вмешательство во внутреннюю структуру НПО, деятельность этих организаций и свободу принятия ими решений. Они направлены на то, чтобы затруднить законную деятельность НПО и оказать давление на правозащитников.

Законы, административные процедуры и требования, регулирующие деятельность НПО

189. Государства-участники должны обеспечить благоприятную правовую базу, с тем чтобы гарантировать правозащитникам свободное осуществление их права на свободу объединений, включая право создавать НПО, цель которых состоит в продвижении и защите прав человека и основных свобод, вступать в такие НПО и участвовать в их деятельности. Соответствующие законы должны быть ясными и четкими и строго соответствовать международным стандартам в области прав человека. Совет по правам человека ООН подчеркивает, что соответствие национального законодательства Уставу ООН и международному праву прав человека является крайне важным. Он настоятельно призывает государства «создать и поддерживать де-юре и де-факто безопасные и благоприятные условия, при которых гражданское общество способно действовать без каких-либо помех и угроз для безопасности»²⁷³.
190. Государства-участники должны обеспечить, чтобы право на свободу объединений гарантировалось без дискриминации. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации призвал государства обеспечить «пользование правами на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций всем людям и любым зарегистрированным и незарегистрированным организациям, в том числе женщинам, жертвам дискриминации по признакам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, молодежи, лицам из числа меньшинств, представителям коренных народов, негражданам, включая лиц без гражданства, беженцев и мигрантов, членам религиозных групп, а также активистам, борющимся за экономические, социальные и культурные права»²⁷⁴.
191. Как отметила Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, законы, которые налагают «далеко идущие ограничения возможностей организаций в плане осуществления своих мероприятий без вмешательства извне» либо подрывают «независимое функционирование здорового гражданского общества», должны быть изменены или

273 A/HRC/RES/22/6, принята 21 марта 2013 г., п. 2; и A/HRC/RES/24/21, принята 27 сентября 2013 г., п. 2.

274 A/68/299, 7 августа 2013 г., п. 58(b).

отменены²⁷⁵. Любые соответствующие законодательные инициативы для этой цели должны обсуждаться открытым и прозрачным образом в ходе консультаций с гражданским обществом. Консультации следует начинать по возможности на самой ранней стадии (желательно до составления первоначальной редакции законопроекта), и они должны быть открыты для НПО без какой-либо дискриминации из-за их связи с конкретными группами или характера защищаемых ими прав.

192. В целях обеспечения соответствия внутреннего законодательства, регулирующего деятельность НПО и других объединений, стандартам в области прав человека, государства-участники призываются к привлечению экспертного опыта международных организаций, занимающихся анализом законодательства, – таких, как БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы. Государства призываются к анализу заключений и выполнению рекомендаций этих и других механизмов по правам человека, включая Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации и Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников.

193. Государства-участники должны уважать и полностью защищать права всех лиц на свободу объединений в Интернете²⁷⁶. Как заявил Комитет министров Совета Европы, право на свободу объединений, наряду со свободой выражения мнения и свободой мирных собраний, «имеет решающее значение для участия людей в публичных дискуссиях и реализации демократической гражданственности и должно быть гарантировано... (без какого бы то ни было различия между режимом онлайн и офлайн)»²⁷⁷. Законодательство, регламентирующее использование и доступ к информационно-коммуникационным технологиям – средствам, при помощи которых может осуществляться свобода объединений, – также должно обеспечивать свободное осуществление права на объединение. Любые ограничения, налагаемые на право на свободу объединений в Интернете, должны строго соответствовать международным стандартам в области прав человека.

275 A/64/226, 4 августа 2009 г., пп. 53 и 54.

276 A/HRC/RES/24/21, принята 27 сентября 2013 г., п. 1.

277 Комитет министров Совета Европы, Декларация о защите свободы выражения мнений и свободы собраний и объединений в отношении находящихся в частном владении Интернет-платформ и провайдеров услуг в режиме онлайн», 7 декабря 2011 г., п. 1, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1883671> (англ.).

Вопросы регистрации НПО

194. НПО должны иметь право существовать и вести свою деятельность без регистрации²⁷⁸. В соответствии со своими обязательствами в рамках ОБСЕ государства-участники должны признавать в качестве НПО те объединения, которые объявили себя таковыми согласно принятым в государстве процедурам²⁷⁹. Эти процедуры также должны соответствовать международным стандартам в области прав человека и обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ.
195. Тем не менее, в ряде государств-участников НПО обязаны пройти официальную регистрацию государственным органом и получить разрешение на осуществление своей деятельности. Помимо этого, в некоторых государствах-участниках процедуры регистрации являются слишком долгими и дорогостоящими и носят произвольный или дискриминационный характер. Чрезмерные требования к документации и необходимость преодолеть несколько уровней бюрократического согласования ведут к задержкам в процессе регистрации или даже делают регистрацию объединений невозможной²⁸⁰.
196. Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников в качестве одной из самых тревожных тенденций отметила криминализацию деятельности, осуществляемой незарегистрированными группами²⁸¹. В некоторых государствах-участниках занятие правозащитной деятельностью совместно с другими без регистрации рассматривается как уголовное преступление либо административное правонарушение. Ряд правозащитников на этих основаниях были лишены свободы либо вынуждены покинуть свою страну и искать защиты за рубежом. Законы, правила и практика, которые прямо или косвенно криминализируют незарегистрированную правозащитную деятельность, нарушая тем самым основные международные гарантии прав человека, должны быть немедленно отменены²⁸².
197. При том, что регистрация не должна быть обязательной, НПО и другие объединения имеют право регистрироваться в качестве юридических лиц – например, для того, чтобы пользоваться дополнительной государственной

278 См.: Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников, UN Doc. A/59/401, 1 октября 2004 г., п. 82(a). См. также: Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, UN Doc. A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г., п. 82(a).

279 Московский документ 1991 г., п. 43.

280 A/64/226, 4 августа 2009 г., пп. 70 и 71.

281 Там же.

282 Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации неоднократно повторил в своем докладе за 2012 г., что «лица, вступившие в незарегистрированные ассоциации, должны быть в полной мере свободны в осуществлении любой деятельности, включая право на проведение мирных собраний и участие в них, и не должны караться уголовными наказаниями» (A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., п. 56).

поддержкой и субсидиями, которые доступны только юридическим лицам. Организации и объединения сами решают, проходить ли им регистрацию с целью получения доступа к таким льготам. Если национальное законодательство предусматривает различные формы юридических лиц (например, некоммерческие организации, фонды и прочие), требования для регистрации в качестве юридического лица должны обеспечивать достаточную гибкость в выборе самой подходящей правовой формы для данного объединения и должны работать так, чтобы у правозащитников было больше возможностей вести свою деятельность совместно с другими, – а не так, чтобы создавать им в этом препятствия.

198. Генеральная Ассамблея ООН призывает государства «обеспечить, там где существуют процедуры, регулирующие регистрацию организаций гражданского общества, чтобы они были транспарентными, недискриминационными и оперативными и не были сопряжены с большими расходами, давали возможность подать апелляцию и избежать перерегистрации»²⁸³.
199. ЕСПЧ постановил, что значительные задержки в процессе государственной регистрации и неоднократные отказы полномочных органов вынести окончательное решение по регистрации объединения могут де-факто представлять собой отказ в регистрации и недопустимое вмешательство в осуществление права на свободу объединений²⁸⁴. Внутреннее законодательство должно предусматривать достаточную защиту от таких задержек. Оно должно устанавливать четкие временные рамки принятия решения властями и определять с достаточной точностью последствия непринятия ими мер в течение установленного срока (например, автоматическая регистрация в случае своевременного решения)²⁸⁵.
200. Регистрирующий орган не должен нарушать независимость и самостоятельность объединений в ходе процесса регистрации. Например, он не должен неоправданно нарушать свободу основателей или членов при выборе названия, символов или логотипов их организации или при определении

283 A/RES/66/164, 10 апреля 2012 г.

284 См. постановление ЕСПЧ по делу «Рамазанова и другие против Азербайджана», заявление № 44363/02, 1 февраля 2007 г., пп. 56-68.

285 Там же, пп. 66 и 67. Помимо этого, ЕСПЧ подчеркнул, что «государство-участник обязано организовывать свою внутреннюю систему государственной регистрации и принимать необходимые меры судебной защиты, с тем чтобы сделать возможным соблюдение соответствующими органами власти предельных сроков, установленных его собственным законодательством, и избегать любых неоправданных задержек в этом отношении»; иными словами, недостаток средств никак не оправдывает несоблюдение предельных сроков, установленных законом (п. 65).

их целей и видов деятельности²⁸⁶. В некоторых государствах-участниках, по сообщениям, власти подвергают цензуре уставы НПО, требуя удалить нежелательные слова, символы, виды деятельности или цели, касающиеся конкретных аспектов прав человека или групп меньшинств, или отказывают в регистрации, если название или символ организации содержат название группы меньшинства. Как заявила Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, некоторые правительства применяют такие меры для того, чтобы «влиять на формирование членского состава групп, которые подвергают критике политику правительства»²⁸⁷ и серьезным образом ограничивать их деятельность.

201. Согласно РКНМ, свобода объединений и право участвовать в деятельности НПО распространяется и на сообщества меньшинств. Ограничения должны налагаться не произвольно, а только в таких пределах, которые допускаются международным правом. В своих постановлениях ЕСПЧ подчеркивает, что свобода объединений чрезвычайно важна для лиц, принадлежащих к меньшинствам, в том числе национальным и этническим²⁸⁸. Признавая, что некоторые ограничения права на свободу объединений могут быть допустимыми, если они предписаны законом и являются необходимыми в демократическом обществе по одному из оснований, перечисленных в Конвенции, ЕСПЧ установил в своем прецедентном праве, что отказ в регистрации объединения с единственной целью помешать распространению идеи о том, что на территории государства существует этническое меньшинство,

286 В Сообщении № 1478/2006 «Кунгуров против Узбекистана» от 17 марта 2006 г. Комитет ООН по правам человека рассмотрел дело, касающееся отказа органов власти зарегистрировать неправительственную организацию «Демократия и права» в связи с невыполнением двух требований национального законодательства, предусматривающих, что объединение не должно заниматься правозащитной деятельностью, которой занимается какой-либо официальный орган, и должно быть представлено в каждой области Узбекистана, чтобы считаться «национальной», а не местной НПО. Комитет постановил, что участвующее в Пакте государство не предоставило никаких аргументов в обоснование того, почему в демократическом обществе необходимо выставлять в качестве условия регистрации объединения ограничение сферы его правозащитной деятельности неопределенными вопросами, не охватываемыми государственными органами, или существование региональных отделений ассоциации (п. 8.5).

287 A/64/226, 4 августа 2009 г., п. 60.

288 См.: «Гожелик и другие против Польши», заявление № 44158/98, 17 февраля 2004 г., п. 93. Дело касалось отказа властей зарегистрировать объединение, которое характеризовало себя как организацию силезского «национального меньшинства». Придя к заключению, что вмешательство в данном случае не могло считаться несоразмерным, учитывая особый статус и преимущества, которые создала бы регистрация объединения в качестве юридического лица в соответствии с избирательным законом, суд, однако, подчеркнул, что образование объединения для выражения и продвижения своей самобытности может играть важную роль в поддержке и защите прав меньшинства. При этом суд сослался на преамбулу Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, которая гласит, что «плюралистическое и подлинно демократическое общество должно не только уважать этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, но также создавать и соответствующие условия, позволяющие выражать, сохранять и развивать эту самобытность».

чья права не уважаются в полной мере, нарушает ст. 11 ЕСПЧ²⁸⁹. Суд также подчеркнул, что «жители отдельного региона в стране имеют право на создание ассоциаций для того, чтобы способствовать сохранению самобытности своего региона. Тот факт, что объединение утверждает самосознание группы меньшинства, не может сам по себе оправдывать вмешательство в его права, согласно статье 11 Конвенции»²⁹⁰. Помимо этого, суд установил в своем прецедентном праве, что возможность регистрации в качестве юридического лица для ведения совместной деятельности в области, представляющей общий интерес, является одним из важнейших аспектов права на свободу объединений. При этом, право на свободу объединений может нарушаться, если юридическому лицу отказывают в регистрации на том основании, что его устав не соответствует внутреннему законодательству, не предоставляя учредителям объединения возможности изменить устав, с тем чтобы привести его в соответствие с требованиями внутреннего законодательства, до оглашения окончательного решения о регистрации²⁹¹.

202. Помимо этого, должны быть отменены законы и положения, согласно которым для создания НПО требуется необоснованно большое число учредителей или в которых содержатся требования о национальности учредителей, которые могут препятствовать участию в создании объединения лиц,

289 См. постановления по делам «Бекир-Уста и другие против Греции», заявление № 35151/05, 11 октября 2007 г., а также «Эмин и другие против Греции», заявление № 34144/05, и «Туркики Эноси Ксантис (Tourkiki Enosi Xanthis) и другие против Греции», заявление № 26698/05, оба приняты 27 марта 2008 г. Дела касались отказа в регистрации, а в одном случае – и роспуска по приказу суда объединений мусульманского меньшинства в Западной Фракии (Греция) на том основании, что, по мнению властей, названия организаций вводили общественность в заблуждение относительно происхождения и целей организаций (в отношении того, представляли ли эти объединения религиозное или этническое меньшинство), поскольку на основании Лозаннского договора 1923 г. во Фракии признавалось только мусульманское, но не турецкое меньшинство. Суд постановил, что распространение представления о существовании этнического меньшинства нельзя назвать представляющим угрозу демократии, особенно учитывая тот факт, что не имелось информации о пропаганде членами объединения насилия и антидемократических или антиконституционных методов. Суд подчеркнул, что свобода объединений включает в себя право каждого на выражение в соответствии с законом представлений о своей этнической идентичности, см. дело «Туркики Эноси Ксантис и другие против Греции», п. 56.

290 См. дело «Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии», заявления №№ 29221/95 и 29225/95, 2 октября 2001 г., п. 89. См. также «Сидиропулос и другие против Греции», заявление № 26695/95, 10 июля 1998 г., п. 44. В деле «Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии», суд, помимо прочего, рассмотрел вопрос о том, могут ли сепаратистские взгляды и заявления в ходе общественных собраний в ознаменование исторических событий (объединению-заявителю ранее было отказано в регистрации как антиконституционному) быть оправданием для отказа властей в выдаче разрешения на организацию таких мероприятий (о наложении ограничений на собрания ввиду их содержания или по иным причинам см. выше раздел о свободе мирных собраний). В данном деле Суд постановил, что «тот факт, что группа лиц призывает к автономии и даже требует отделения части территории страны, добиваясь, таким образом, существенных конституционных и территориальных изменений, не может автоматически оправдывать запрет на проведение ею собраний. Требование территориальных изменений в выступлениях и на демонстрациях не представляет собой автоматически угрозу территориальной целостности страны и национальной безопасности. ... В демократическом обществе, основанном на верховенстве права, политические идеи, которые ставят под сомнение существующий порядок и реализация которых проводится мирными средствами, должны находить соответствующую возможность выражения через осуществление права на свободу собраний, а также другие законные средства» (п. 97).

291 См. решение по делу «Озбек и другие против Турции», заявление № 35570/02, 6 октября 2009 г.

принадлежащих к группам меньшинств²⁹². Такие требования могут сдерживать создание НПО и препятствовать правозащитникам в коллективном преследовании общих целей в качестве юридического лица.

203. Чтобы избежать незаконного вмешательства государственных властей и необоснованно долгих процедур регистрации, которые могут препятствовать правозащитникам в осуществлении их деятельности совместно с другими до завершения процесса регистрации, Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации рекомендует, чтобы государства использовали «процедуру уведомления», а не «процедуру предварительного получения разрешения», которая предполагает оформление правозащитными НПО согласия регистрирующих органов в целях получения правосубъектности. При «системе уведомления» организация должна автоматически приобретать правосубъектность, как только она подает уведомление о своем создании в компетентный орган власти²⁹³.
204. Любой отказ регистрирующего органа предоставить правосубъектность должен быть обоснован, строго соответствовать международным стандартам в области прав человека и подлежать незамедлительному рассмотрению компетентным, независимым и беспристрастным судом. Аналогичным образом, должны существовать эффективные средства правовой защиты, позволяющие оспаривать любые другие административные решения или действия регистрирующих или надзорных органов. Помимо этого, к созданию филиалов объединений или сети объединений, в том числе действующих на международном уровне, а также отделений международных НПО в данном государстве, должна применяться такая же процедура уведомления²⁹⁴. Более того, как подчеркнула Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках, от зарегистрированных ранее НПО не следует требовать перерегистрации – они должны рассматриваться в качестве продолжающих законную деятельность, и им следует предоставить возможность воспользоваться ускоренными процедурами повторной регистрации в случае принятия нового закона²⁹⁵.

292 В соответствии с рекомендациями Комитета министров Совета Европы относительно юридического статуса неправительственных организаций в Европе, «двое или более лиц должны иметь возможность учредить основанную на членстве НПО, однако, большее число может требоваться в тех случаях, когда необходимо получение правосубъектности, при условии что это число не устанавливается на уровне, который препятствует учреждению», СМ/РЕС(2007)14, 10 октября 2007 г., п. 17. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации рассматривает в качестве передовой практики правила, согласно которым для создания объединения требуется не более двух лиц. Наряду с тем он отмечает, что большее число учредителей может понадобиться для создания профессионального союза или политической партии, однако это число не должно устанавливаться на уровне, который затруднял бы людям создание ассоциации. См.: Доклад Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации, UN Doc. A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., п. 54.

293 A/HRC/20/27, 21 мая 2012 г., п. 58.

294 Там же, п. 59.

295 A/HRC/59/401, п. 82(i).

Вопросы функционирования НПО

205. После создания НПО государства-участники обязаны не вмешиваться в их деятельность и внутренние процессы принятия решений, независимо от того, зарегистрирована конкретная НПО или нет. Однако, как отметила Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников, многие недавно принятые законы, касающиеся НПО, предоставляют государственным властям широкие полномочия по контролю за этими организациями и вмешательству в их деятельность²⁹⁶. Законы о борьбе с терроризмом и экстремизмом также все шире применяются отдельными государствами для того, чтобы ограничивать и контролировать деятельность гражданского общества.
206. В некоторых государствах-участниках такое вмешательство и контроль включают в себя чрезмерные требования к отчетности, различные проверки документации и помещений НПО, которые часто проходят в произвольном порядке и без предварительного уведомления, и наложение ограничений на отдельные виды правозащитной деятельности. В некоторых государствах-участниках власти не разрешают проведение информационно-просветительских кампаний или других проектов, затрагивающих определенные правозащитные вопросы, на том основании, что они ставят под угрозу национальную безопасность, здоровье или нравственность населения. Иногда ограничения на правозащитную деятельность также оправдываются заявлениями о том, что определенные правозащитные вопросы не являются проблемными и поэтому не нуждаются в том, чтобы их поднимать или рассматривать. Некоторые государства-участники также отрицают существование определенных групп меньшинств и запрещают деятельность НПО, связанную с защитой и поощрением прав лиц, принадлежащих к этим группам.
207. Для усиления контроля и надзора за деятельностью НПО власти в некоторых государствах-участниках собирают информацию о штатных сотрудниках или членах НПО, а также о бенефициарах проводимых ими проектов или участниках учебных курсов, семинаров и других мероприятий, организуемых НПО. Имеются также сообщения об оказании государственными властями давления на владельцев недвижимости с целью помешать им сдаче в аренду помещений и открытых площадок для нужд НПО.
208. Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников заявила, что такие положения и практика являются серьезным нарушением права на свободу объединений²⁹⁷. НПО и другие объединения «должны быть свободны в выборе своих уставных документов, структуры и деятельности, а также в принятии решений без государственного вмешательства»²⁹⁸.

296 А/67/292, 10 августа 2012 г., п. 46.

297 Там же.

298 А/HRC/20/27, п. 97.

Государствам-участникам следует уважать право НПО разрабатывать свои программы и мероприятия и управлять своими ресурсами (включая финансирование) самостоятельно и без вмешательства властей²⁹⁹. Власти не должны решать, по каким правозащитным вопросам или с какими социальными группами могут или же не могут работать НПО. В рекомендации Совета Европы о юридическом статусе НПО особо отмечается, что «НПО должны иметь возможность свободно проводить исследования, заниматься просвещением и пропагандой по вопросам, представляющим общественный интерес, независимо от того, соответствует ли занимаемая ими позиция государственной политике или требует изменений в законе»³⁰⁰. НПО не подлежат руководству со стороны органов государственной власти; следовательно, система получения предварительного разрешения на проведение некоторых или всех видов деятельности объединения несовместима с правом на свободу объединений³⁰¹. В этой связи, государства-участники должны незамедлительно отменить любые такие системы.

209. Государства должны обеспечить, чтобы требования относительно отчетности, предъявляемые к НПО и другим объединениям, были разумными и не препятствовали их независимому функционированию³⁰². Точно так же законы и правила, касающиеся ревизий и проверок офисов и финансовой отчетности НПО, должны быть четкими, справедливыми и прозрачными; они должны обеспечивать достаточные защитные механизмы против злоупотреблений. Заблаговременное уведомление должно быть получено до начала проверки, с тем чтобы у НПО было достаточно времени для подготовки. Соответствующее уведомление также должно быть вручено в случае несоблюдения НПО разумных требований относительно отчетности или других правил, с тем чтобы дать организации возможность предоставить дополнительную документацию или исправить недочеты³⁰³. Любые санкции – например, штрафы и отмена государственных субсидий или других привилегий, – налагаемые в случае непрекращающихся нарушений разумных требований и правил, должны быть соразмерными, и предпочтительное должно всегда отдаваться таким средствам достижения намеченной

299 В отношении профсоюзов, например, Конвенция № 87 Международной организации труда (МОТ) о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы предусматривает, что «организации трудящихся и предпринимателей имеют право вырабатывать свои уставы и административные регламенты, свободно выбирать своих представителей, организовывать свой аппарат и свою деятельность и формулировать свою программу действий» (статья 3(1)).

300 CM/REC(2007) 14, п. 12.

301 Some preliminary reflections on standards and legislation relating to freedom of association and non-governmental organisations (NGOs) [Некоторые предварительные соображения о стандартах и законодательстве, касающихся свободы объединений и неправительственных организаций (НПО)], CDL(2013)017, 28 марта 2013 г., пп. 19-21.

302 Там же, п. 59.

303 См.: Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, Комментарий к Декларации о правозащитниках, с. 46, п. хiii, в котором также отмечается, что государства не должны считать уголовным преступлением несоблюдение законов, регулирующих деятельность организаций гражданского общества.

цели, которые связаны с наименьшим вмешательством³⁰⁴. Для обеспечения средств защиты от злоупотреблений в любых обстоятельствах должны существовать абсолютно эффективные средства правовой защиты для обжалования любых таких санкций. При том, что законы и правила могут требовать, чтобы члены НПО или другого объединения, не обладающего правосубъектностью, несли ответственность, такие положения не должны использоваться для того, чтобы оказывать неправомерное давление на отдельных правозащитников за их законную деятельность. Помимо этого, государства-участники должны исключить практику притеснения и запугивания бенефициаров деятельности НПО, а также частных подрядчиков, которые оказывают услуги этим организациям.

Доступ к финансированию и ресурсам

210. Возможность искать, получать и использовать финансовые средства из национальных, иностранных и международных источников является неотъемлемой составляющей права на свободу объединений³⁰⁵. В Декларации ООН о правозащитниках говорится, что «каждый имеет право, индивидуально и совместно с другими, запрашивать, получать и использовать ресурсы специально для целей поощрения и защиты прав человека и основных свобод мирными средствами»³⁰⁶. Специальный докладчик по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации заявил, что государства имеют обязанность оказывать содействие и не ограничивать доступ объединений, как зарегистрированных, так и незарегистрированных, к финансированию, в том числе из иностранных источников³⁰⁷.

304 В своем мнении по делу «Беляцкий против Беларуси» (Сообщение № 1296/2004, 24 июля 2007 г., UN Doc. C/PR/C/90/D/1296/2004), которое касалось закрытия правозащитной организации «Вясна», Комитет ООН по правам человека подчеркнул следующее: «Само наличие разумного и объективного оправдания для ограничения свободы ассоциации является недостаточным. Государство-участник должно также продемонстрировать, что запрещение ассоциации является действительно необходимым для предотвращения реальной, а не всего лишь гипотетической угрозы национальной безопасности или демократическому порядку, и что менее решительные меры являлись бы недостаточными для достижения этой цели» (п. 7.3). См. также дело «Корнеев и другие против Беларуси» (Сообщение № 1274/2004, 31 октября 2006 г., UN Doc. C/PR/C/88/D/1274/2004), которое касалось роспуска еще одной правозащитной организации по распоряжению суда на основании двух предполагаемых нарушений, а именно: «(1) нецелевого использования оборудования, полученного за счет иностранной безвозмездной помощи, на изготовление пропагандистских материалов и проведение пропагандистской деятельности; и (2) нарушений в ведении документации объединения». Комитет решил, что это закрытие нарушает требования статьи 22(2) МПГПП, отметив, среди прочего, что даже если документация не полностью соответствовала требованиям внутреннего законодательства, реакция властей государства-участника, выразившаяся в ликвидации объединения, была соразмерной (п. 7.6). Венецианская комиссия Совета Европы также напомнила, что «закрытие НПО является исключительной мерой, которая должна основываться на хорошо обоснованном объяснении, и в международном прецедентном праве четко установлено, что к ней можно прибегать только в исключительных случаях». См.: Заключение о совместимости с всеобщими нормами прав человека статьи 193-1 Уголовного кодекса Республики Беларусь о деятельности незарегистрированных общественных объединений, CDL-AD(2011)036, п. 107.

305 A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г.

306 Статья 13.

307 A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г., пп. 17-18, 79 и 82.

211. В ряде государств-участников доступ НПО к финансированию, особенно из-за рубежа, серьезно ограничен. Законы или другие нормативные постановления и правила некоторых государств-участников нарушают свободу НПО запрашивать и получать иностранное финансирование, например, требуя от них получения разрешения государства на деятельность по привлечению средств и возлагая на организацию особые требования по регистрации полученных средств и обременительные требования относительно финансовой отчетности. Помимо этого, государственные власти иногда напрямую вмешиваются в деятельность по привлечению средств, контролируя распределение или передачу грантов от иностранных доноров конкретным НПО или проектам.
212. Государствам-участникам следует отменить все необоснованные ограничения на иностранные источники финансирования, налагаемые под предлогом борьбы с «иностранной вмешательством» и защиты «национальных интересов», и следует уважать право НПО на продвижение и защиту всех прав человека. Они должны обеспечивать доступ НПО к финансированию, в том числе из-за рубежа, – без необходимости получать предварительное разрешение правительства и на справедливых условиях. Любые требования должны соответствовать тем, «которые обычно предусматриваются в случае любой иной деятельности, не связанной с правами человека, в пределах страны для обеспечения транспарентности и отчетности»³⁰⁸, и должны быть совместимы «с общеприменимыми законами, касающимися иностранной валюты и таможенной службы»³⁰⁹. Более того, необходимо, «чтобы ни один закон не содержал положений о криминализации или делегитимизации действий в защиту прав человека на основании происхождения финансовых средств на эти цели»³¹⁰.
213. Предотвращение отмывания денег или финансирования терроризма не должно использоваться в качестве оправдания или предлога для ограничения доступа НПО к финансированию. Хотя Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации отметил в данном контексте, что государства заинтересованы в защите «национальной безопасности и общественного порядка», что является законным основанием для ограничения свободы объединений, он, тем не менее, подчеркнул, что существует также необходимость для государств действовать в соответствии с международным правом прав человека в условиях борьбы с терроризмом. Для того чтобы соответствовать международным стандартам, любые ограничения права на свободу объединений, в том числе в отношении финансирования, должны не только преследовать законную цель, но и быть необходимыми и соразмерными такой цели. Как подчеркнул Специальный докладчик, использование направленных

308 A/HRC/RES/22/6, 12 апреля 2013 г., п. 9(b).

309 A/64/226, 4 августа 2009 г., п. 123.

310 A/HRC/RES/22/6, 12 апреля 2013 г., п. 9(b).

против терроризма и экстремизма мер в качестве предлога для подавления инакомыслия или независимости гражданского общества является нарушением международного права³¹¹.

214. В некоторых государствах-участниках на НПО, которые получают финансирование из-за рубежа, навешивают ярлык «иностранных агентов» или иным способом создают негативный образ их работы и, в целом, их роли в обществе. Регулятивные меры, «заставляющие получателей зарубежного финансирования согласиться с использованием в отношении них негативных ярлыков, представляют собой неоправданное ущемление права запрашивать, получать и использовать финансовые средства»³¹². Такое навешивание ярлыков может создавать атмосферу подозрительности, страха и враждебности в отношении затронутых лиц и организаций и приводит к широкой стигматизации. Это негативно влияет на эффективность независимой правозащитной деятельности и может угрожать достоинству, неприкосновенности и безопасности правозащитников. Такие законы и практика «несомненно, представляют собой вмешательство в возможность пользоваться правом на объединение и правом на свободу выражения без дискриминации»³¹³ и должны быть незамедлительно отменены или изменены. В некоторых государствах-участниках несоблюдение таких правил может караться высокими штрафами и даже приводить к выдвиганию уголовных обвинений против правозащитников и лишению их свободы.

215. Государства-участники должны содействовать доступу НПО и других объединений к внутреннему, равно как и иностранному финансированию и другим источникам средств путем оказания им помощи и поддержки их усилий по поиску и получению финансирования для независимой правозащитной деятельности. Государства-участники должны воздерживаться от наложения ограничений, которые прямо или косвенно дискриминируют определенные группы правозащитников, и должны обеспечить равный и свободный от дискриминации доступ к государственному финансированию. Следует принять необходимые меры для того, чтобы сделать соответствующие процедуры честными и прозрачными и максимально широко распространять предложения на подачу заявок, не исключая отдельные НПО из-за характера конкретных правозащитных вопросов, которыми они занимаются. Государственное финансирование или другие средства поддержки не должны использоваться в качестве рычага для оказания давления на НПО с целью влияния на их работу или внутренний процесс принятия решений.

311 A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г., пп. 22 и 23.

312 A/HRC/23/39, 24 апреля 2013 г., п. 82(d).

313 Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, Совместное предварительное заключение в отношении проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие нормативно-правовые акты Кыргызской Республики», CDL-AD(2013)030, 11-12 октября 2013 г.

Ж. Право участвовать в государственных делах

216. Как подчеркивает Комитет ООН по правам человека, право на участие в управлении государством и в ведении государственных дел, как оно установлено в статье 25 МПГПП, не только включает в себя право голосовать и быть избранным, но и право на участие в ведении государственных дел путем оказания влияния при помощи участия в общественных дискуссиях и диалога со своими свободно избранными представителями³¹⁴. Право на участие в ведении государственных дел также закреплено в статье 23 АКПЧ; наряду с этим, статьей 15 РКНМ предусматривается, что участники конвенции обязуются «создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются».
217. В Декларации ООН о правозащитниках признается ценность работы отдельных лиц и ассоциаций по содействию эффективному устранению нарушений прав человека и провозглашается, что каждый человек имеет право самостоятельно или совместно с другими распространять информацию и знания обо всех вопросах прав человека, составлять и иметь мнения относительно соблюдения прав человека и основных свобод как в законодательстве, так и на практике, и привлекать внимание общественности к этим вопросам (статья 6). Помимо этого, в Декларации указано, что каждый человек имеет право развивать, обсуждать и отстаивать новые идеи и принципы, касающиеся прав человека (статья 7), и иметь реальный доступ на недискриминационной основе к участию в управлении своей страной и ведении государственных дел (статья 8).
218. Такое участие индивидов и объединений, включая НПО, в общественной жизни «играет исключительную по важности роль и представляет собой важнейший элемент здорового гражданского общества»³¹⁵. Вновь подтверждая жизненно важную роль, которую НПО, группы и отдельные лица играют в продвижении демократии, прав человека и верховенства права, как они изложены в ряде обязательств ОБСЕ³¹⁶, государства-участники приняли на себя обязательство изыскивать возможности для «улучшения

314 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 25, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/ Add.7, 12 июля 1996 г., п. 8.

315 Венецианская комиссия и БДИПЧ ОБСЕ, Совместное предварительное заключение в отношении проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в Закон «О некоммерческих организациях» и другие нормативно-правовые акты Кыргызской Республики», CDL-AD(2013)030, 11–12 октября 2013 г., п. 15.

316 См., например, Парижский документ 1990 г. «Новая эра демократии, мира и единства», Хельсинкский документ «Вызов времени перемен»; Встреча на высшем уровне глав государств и правительств (Хельсинки, 1992 г.), «Решения: IV. Отношения с международными организациями, отношения с неучаствующими государствами, роль неправительственных организаций (НПО)», п. 1; Стамбульский документ 1999 г. «Хартия европейской безопасности», III. Наш общий ответ, п. 27.

условий для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями»³¹⁷.

219. Тем не менее, во многих государствах-участниках правозащитники по-прежнему сталкиваются с препятствиями на пути к полной реализации своего права на участие в ведении государственных дел. На практике вклад правозащитников и НПО в укрепление и расширение демократических процессов часто игнорируется либо недооценивается. Более того, некоторые государства-участники применяют ограничительные законы и практику, которые существенно ограничивают или запрещают законную деятельность правозащитников. Опросы, доклады и другие исследования, осуществляемые правозащитниками и их НПО, часто преподносятся как имеющие «политические задачи» либо как предвзятые или неуместные. Другие существенные аспекты правозащитной деятельности – широкая работа с населением, информационно-просветительские кампании и агитация – также сдерживаются в некоторых государствах-участниках в результате необоснованных ограничений, например, касающихся тематического или географического охвата деятельности НПО. В некоторых государствах-участниках, по имеющимся сообщениям, НПО, например, разрешено заниматься деятельностью только в том административном округе, где они официально зарегистрированы. Такие правила ограничивают возможности этих НПО в области работы с уязвимыми группами меньшинств или ведения правозащитной деятельности в сельских и удаленных районах; в результате этого ограничивается их участие в ведении государственных дел. Государствам следует отменить любые правила и практику, которые затрудняют активное, свободное и конструктивное участие правозащитников и НПО в ведении государственных дел.
220. В ряде государств-участников правозащитники и НПО не привлекаются – или привлекаются не в полной мере – в консультациях по важным социальным вопросам или законодательным инициативам, которые, среди прочего, регулируют деятельность НПО и, таким образом, непосредственно влияют на способность этих организаций осуществлять свою законную деятельность и добиваться законных целей. Если такие консультации проводятся, они часто организуются бессистемно, не обеспечивая равного и свободного от дискриминации участия и не предоставляя достаточно времени для того, чтобы правозащитники и НПО могли дать оценку содержания законодательных инициатив и предложить свои замечания. Комитет министров Совета Европы подчеркнул, что правительственные органы на всех уровнях «должны обеспечивать реальное свободное от дискриминации участие НПО в диалоге и консультациях для обсуждения задач и решений государственной политики» и привлекать НПО для консультаций при разработке проектов законодательства, касающегося их статуса, финансирования или

317 Московский документ 1991 г., п. (43.1).

сфер деятельности³¹⁸. Такие консультации могут помочь обеспечить соответствие нового или пересматриваемого законодательства международным стандартам в области прав человека. Наличие таких механизмов, позволяющих полностью задействовать соответствующий экспертный опыт и компетентное участие, отвечает интересам как НПО, так и государственных властей, а также общества в целом³¹⁹.

221. Действенное участие выходит за рамки просто формальных консультаций. Чтобы гарантировать реальное участие, механизмы консультаций должны предусматривать внесение предложений на начальном этапе и на протяжении всего процесса; они также должны быть открыты для альтернативных взглядов на обсуждаемый вопрос и допускать вероятность того, что эти взгляды в конечном итоге могут определить решение данного вопроса. Что касается взаимодействия между субъектами гражданского общества, в частности правозащитниками, и ООН, то Совет по правам человека ООН вновь подтвердил необходимость в инклюзивном и открытом диалоге и подчеркнул, что содействие участию гражданского общества должно носить прозрачный, беспристрастный и недискриминационный характер³²⁰. Это относится и к государствам-участникам ОБСЕ. Правозащитникам и их организациям должна предоставляться возможность участвовать и эффективно использовать механизмы участия и консультаций независимо от характера защищаемых ими прав, их принадлежности к конкретной социальной группе и того, занимают ли они критическую позицию по отношению к государственной политике или принимаемым мерам.

222. Обеспечивая открытость процесса консультаций и участия в них для всех заинтересованных сторон, государства-участники должны активно обращаться к правозащитникам с экспертным опытом в конкретной области, а также к лицам и группам, представляющих тех, кого коснутся рассматриваемые политические, законодательные или другие меры³²¹. Государ-

318 CM/REC(2007)14, пп. 76 и 77.

319 Пояснительный доклад к Рекомендации CM/Rec (2007)14 Комитета министров государствам-членам о правовом статусе неправительственных организаций в Европе, п. 135.

320 A/HRC/RES/22/6, 12 апреля 2013 г., пп. 15 и 17.

321 Соответствующие рекомендации см., например, в следующем замечании Комитета ООН по правам ребенка (КПР): «Комитет рекомендует государству-участнику поощрять активное и систематическое вовлечение структур гражданского общества, в том числе НПО и детских ассоциаций, в деятельность по поощрению и осуществлению прав детей, включая их участие в разработке политических мер и осуществлении проектов сотрудничества, а также в последующей деятельности по выполнению заключительных замечаний Комитета и подготовке следующего периодического доклада». См.: Комитет ООН по правам ребенка (КПР), Заключительные замечания по Нидерландам, UN Doc. CRC/C/NLD/CO/3, 27 марта 2009 г., п. 25. Подобные рекомендации см. также в: Заключительные замечания по Сербии, UN Doc. CRC/C/SRB/CO/1, 22 июня 2010 г., п. 24. См. также, например, следующую рекомендацию Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД): «Комитет рекомендует государству-участнику продолжать проводить консультации и расширять свой диалог с организациями гражданского общества, занимающимися вопросами защиты прав человека, в частности ведущими борьбу с расовой дискриминацией, в ходе подготовки своего следующего периодического доклада». См. Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации, Заключительные замечания по Канаде, UN Doc. CERD/C/CAN/CO/19-20, 4 апреля 2012 г., п. 26.

ства должны принять практические шаги по обеспечению открытости участия, а также механизмов консультаций для лиц с особыми потребностями – например, для правозащитников с инвалидностью³²². Помимо этого, в сотрудничестве с НПО, правозащитниками и независимыми НПИ, действующими в соответствии с Парижскими принципами, государства-участники должны принимать меры по развитию потенциала традиционно маргинализированных или изолированных социальных групп и правозащитников, отстаивающих их права, с тем чтобы они могли принимать активное и полноценное участие в ведении государственных дел³²³.

223. Государствам-участникам следует активно способствовать этому процессу и поощрять равное и полноценное участие правозащитников и НПО, в том числе на низовом уровне, посредством обеспечения им доступа к соответствующей информации, поддержки проведения независимых исследований и опросов, содействия общественному обсуждению вопросов государственной политики и деятельности по мониторингу соблюдения прав человека, включая наблюдение за судебными процессами и другими процедурами. В рамках своего участия в мероприятиях, направленных на укрепление верховенства права, в том числе через существующие механизмы для консультаций и диалога по вопросам разработки и пересмотра законов и законодательных поправок, правозащитники должны иметь беспрепятственный доступ к судебным учреждениям в целях мониторинга работы судебной системы. Помимо этого, правозащитникам должно быть разрешено проводить мониторинг мест содержания под стражей и других государственных учреждений; они должны в достаточном объеме привлекаться

322 Согласно статье 29 Конвенции о правах инвалидов, государства-участники должны «активно способствовать созданию обстановки, в которой инвалиды могли бы эффективно и всесторонне участвовать в управлении государственными делами без дискриминации и наравне с другими, и поощрять их участие в государственных делах, включая: i) участие в неправительственных организациях и объединениях, работа которых связана с государственной и политической жизнью страны, в том числе в деятельности политических партий и руководстве ими; ii) создание организаций инвалидов и вступление в них с тем, чтобы представлять инвалидов на международном, национальном, региональном и местном уровнях». Для выполнения этого положения необходимо также принятие практических шагов по обеспечению доступности механизмов участия и консультаций в соответствии со статьей 9 Конвенции, включая, например, физический доступ к местам проведения встреч, а также предоставление, среди прочего, консультативных документов. Статья 9 Конвенции гласит: «Чтобы наделить инвалидов возможностью вести независимый образ жизни и всесторонне участвовать во всех аспектах жизни, государства-участники принимают надлежащие меры для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, включая информационно-коммуникационные технологии и системы, а также к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, как в городских, так и в сельских районах».

323 См.: Рекомендации государствам Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников в ее докладе о взаимосвязи между масштабными проектами в области развития и деятельностью правозащитников, UN Doc. A/68/262, п. 81(g). В своем докладе Специальный докладчик также призвала частные компании: «в полной мере вовлекать заинтересованные стороны, особенно затрагиваемые общины и тех, кто защищает их права, на всех стадиях масштабных проектов в области развития и взаимодействовать с такими заинтересованными сторонами на добросовестной основе и не формально, а реально». См. там же, п. 83(c).

к созданию и работе независимых надзорных органов³²⁴. Государства-участники призываются также обращаться за помощью к правозащитникам, их группам и организациям в процессе развития потенциала соответствующих государственных институтов, обучения государственных должностных лиц вопросам прав человека и повышения понимания ими законности и значения работы правозащитников (см. также ниже раздел «Рамки выполнения руководящих принципов»).

3. Свобода передвижения и правозащитная деятельность внутри страны и за ее пределами

224. Статья 12 МПГПП и Протокол № 4 к ЕКПЧ гарантируют право каждого человека покинуть любую страну, включая свою собственную, а также возвращаться или въезжать в свою страну. Помимо этого, в статье 13 ВДПЧ закреплено право каждого человека на свободу передвижения и право на выбор места жительства в пределах границ каждого государства, а в статье 12 МПГПП и Протоколе № 4 к ЕКПЧ эти права применяются к каждому, кто законно находится на территории какого-либо государства³²⁵. Статья 22

324 В своих Заключительных замечаниях по Болгарии, например, Комитет ООН против пыток (КПП) выразил обеспокоенность тем, что «независимый мониторинг пенитенциарных учреждений организациями гражданского общества разрешен не во всех случаях и что таким неправительственным организациям, как, например, Болгарский хельсинкский комитет, необходимо разрешение прокурора для доступа к лицам, содержащимся в предварительном заключении», и рекомендовал государству-участнику «обеспечить осуществление независимого, эффективного и регулярного мониторинга всех мест содержания под стражей независимыми неправительственными структурами». См.: Заключительные замечания Комитета против пыток по Болгарии, CAT/C/BGR/CO/4-5, 14 декабря 2011 г., п. 11. В отношении учреждения национального превентивного механизма (НПМ) для мониторинга учреждений для содержания под стражей согласно Факультативному протоколу к Конвенции против пыток (ФПКПП) Руководящие принципы Подкомитета по предупреждению пыток говорят о том, что установление или создание НПМ должно осуществляться «путем открытого, транспарентного и представительного процесса с участием широкого круга заинтересованных сторон, включая гражданское общество» и что это требование также должно применяться к процессу отбора и назначения членов НПМ. См.: Подкомитет по предупреждению пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, Руководящие принципы, касающиеся национальных превентивных механизмов, CAT/OP/12/5, 9 декабря 2010 г. Рабочая группа по произвольным задержаниям, например, рекомендовала правительству Грузии «обеспечить систематическое участие гражданского общества в мониторинге и проверке полицейских участков и мест содержания под стражей; в этой связи оно должно обеспечить доступ для организаций гражданского общества (отличных от тех, которые представлены в национальном превентивном механизме) во все места и учреждения, где люди содержатся под стражей». См.: Доклад Рабочей группы по произвольным задержаниям, Добавление: Миссия в Грузию, UN Doc. A/HRC/19/57/Add. 2, 27 января 2012 г., п. 98(с). КПП также рекомендовал усилить, путем мониторинга со стороны НПО, надзор за проводимыми полицией операциями по выдворению. См.: Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по Бельгии, UN Doc. CRC/C/BEL/CO/3, 3 января 2014 г., п. 20.

325 В своем Замечании общего порядка № 27, касающемся статьи 12 МПГПП, Комитет ООН по правам человека установил, что «в принципе, граждане государства всегда находятся на законном основании на территории этого государства» и что «иностранца, который въехал в государство на незаконном основании, однако статус которого впоследствии был урегулирован, следует рассматривать в качестве находящегося на территории этого государства на законном основании». См.: Замечание общего порядка № 27 Комитета ООН по правам человека о свободе передвижения (статья 12), 2 ноября 1999 г., п. 4. Кроме того, Комитет подчеркнул, что «право на свободу передвижения касается всей территории государства, включая все части федеральных государств» (п. 5).

АКПЧ содержит сходные положения, касающиеся свободы передвижения и выбора местожительства.

225. Статья 12 (3) МПГПП, статья 2 (3) Протокола № 4 к ЕКПЧ и статья 22 (3) предусматривают исключительные обстоятельства, в которых некоторые из этих прав могут быть ограничены. Такие обстоятельства ограничены защитой государственной безопасности, общественного порядка, предотвращением преступлений, охраной здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц. Любые ограничения должны строго соответствовать принципам законности, необходимости и соразмерности в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Помимо этого, они должны быть совместимыми с другими основополагающими нормами в области прав человека – например, с запретом дискриминации. Государствам-участникам следует пересмотреть свое законодательство и принятую практику, регулирующие свободу передвижения, и обеспечить, чтобы они в полной мере соответствовали международным стандартам в области прав человека. Они также должны обеспечить эффективные, открытые и инклюзивные консультации и участие гражданского общества, в том числе правозащитников, в обсуждении законодательных инициатив в целях приведения законодательства в соответствие с международными стандартами.

226. Государства-участники неоднократно подтверждали право каждого человека на свободу передвижения и выбора места жительства в пределах границ каждого государства и право покинуть любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну³²⁶. Помимо этого, они приняли на себя ряд обязательств в отношении процедур въезда на их территории граждан других государств-участников. В частности, они выразили намерение «облегчать более свободное передвижение и контакты на индивидуальной и коллективной, неофициальной и официальной основе между людьми, учреждениями и организациями государств-участников». Более конкретно, они обязались постепенно упрощать и гибко применять порядок выезда и въезда; облегчать порядок передвижения граждан из других государств-участников по их территории и снижать, где это необходимо, сборы за визы и официальные проездные документы³²⁷. Помимо этого, государства обязались обеспечить полную совместимость их политики в отношении въезда на их территорию с целями, изложенными в соответствующих положениях Заключительного акта³²⁸. Они также заявили, что «будут уделять серьезное внимание предложениям о заключении соглашений относительно выдачи многократных въездных виз и взаимного упрощения визовых формально-

326 См., например, Венский документ 1989 г., «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: Принципы», п. 20.

327 См. Хельсинкский заключительный акт 1975 года, раздел 1 «Контакты между людьми» и, более конкретно, содержащийся в нем подраздел (d) «Поездки по личным или профессиональным причинам».

328 Венский документ 1989 г., «Сотрудничество в гуманитарных и других областях», п. 2.

стей, а также изучать возможности для взаимного упразднения въездных виз на основе соглашений между ними»³²⁹.

227. Государства-участники подчеркнули значение более свободного передвижения и контактов в регионе ОБСЕ для защиты и поощрения прав человека и основных свобод. В этом контексте они взяли на себя обязательство разрешать членам групп, занимающихся мониторингом соблюдения прав человека, и НПО, имеющих своей целью защиту прав человека, «иметь беспрепятственный доступ и поддерживать связь с подобными органами в своих странах и за их пределами и с международными организациями»³³⁰. В этой связи, они вновь подтвердили свое стремление упростить порядок получения виз, обеспечивая как можно более оперативную обработку заявлений и снижая сборы, связанные с выдачей виз, до минимального возможного уровня³³¹. Помимо этого, они обязались содействовать посещению их стран неправительственными организациями любого государства-участника с целью наблюдения за условиями в области человеческого измерения³³².

228. Несмотря на эти и другие обязательства, правозащитники в некоторых государствах-участниках продолжают сталкиваться с серьезными препятствиями, ограничивающими свободу их передвижения в пределах границ их собственных стран и между странами. Это значительно ограничивает правозащитников и часто препятствует им в осуществлении своей законной деятельности, поскольку ограничивает, например, физический доступ к конкретной территории, целевой группе, собранию или совещанию по правам человека либо учебному семинару, проходящим в их собственной стране или за ее пределами. Как отмечено Специальным докладчиком ООН по вопросу о положении правозащитников, такие ограничения в отношении передвижения несовместимы с духом Декларации ООН о правозащитниках и с признанием того факта, что отдельные лица, группы лиц и ассоциации имеют право поощрять уважение к правам человека и основным свободам и содействовать их более глубокому осмыслению на национальном и международном уровнях³³³. В некоторых государствах-участниках правозащитники сообщают о том, что они подвергаются притеснениям по возвращении в свою страну после посещения мероприятий по правам человека за границей. Помимо этого, применение чрезмерно ограничительных правил выдачи виз государствами-участниками и связанные с ними бюрократические процедуры часто препятствуют участию правозащитников в мероприятиях за рубежом, в том числе в работе миссий по мониторингу

329 Там же, п. 22.

330 Копенгагенский документ 1990 г., п. 10(4).

331 Там же, пп. 19, 19 (1) и 19 (2).

332 Московский документ 1991 г., п. 43.2.

333 Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, Комментарий к Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, июль 2011 г., с. 53.

соблюдения прав человека или по выяснению фактов, а также в международных консультациях и мероприятиях по налаживанию связей и развитию потенциала.

229. **Право покидать свою страну и возвращаться в нее.** Государства-участники должны обеспечить, чтобы правозащитники в полной мере пользовались своим правом покидать любую страну, включая свою собственную. Незаконные ограничения этого права – например, неоправданные задержки в выдаче проездных документов и запреты на передвижение, которые препятствуют выезду правозащитников из страны исключительно по причинам, связанным с их правозащитной деятельностью, – должны быть безотлагательно устранены. Комитет ООН по правам человека также выразил обеспокоенность по поводу необходимости получать выездную визу для поездки за рубеж и заявил, что такие системы должны быть отменены³³⁴. Государства-участники вновь заявили, что они будут уважать право каждого человека покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну в соответствии с обязанностями государств по международному праву и обязательствами, утвержденными в рамках СБСЕ. В этой связи они заявили, что «ограничения этого права будут носить характер весьма редких исключений, будут считаться необходимыми лишь в тех случаях, когда они отвечают конкретной общественной потребности, преследуют законную цель и соразмерны этой цели и не будут предметом злоупотребления или произвольного применения»³³⁵.
230. Если правозащитникам отказывают в праве покидать свою страну в связи с тем, что их имена внесены в список «невъездных» лиц, которым запрещен выезд из страны, они должны быть извещены о таком положении дел, как только принимается соответствующее решение; они также должны быть проинформированы о действительном основании для такого решения, и им должна быть предоставлена возможность оспорить ограничение на выезд в компетентном, независимом и беспристрастном суде. Имена правозащитников следует немедленно удалить из списка, если не имеется законного основания для такого запрета. Процедуры, касающиеся введения ограничений на выезд для правозащитников, должны быть прозрачными, законными и подотчетными.
231. **Свобода передвижения в пределах страны.** В ряде государств-участников правозащитники также продолжают сталкиваться с незаконными ограничениями свободы передвижения по территории государства. Им запрещен доступ в определенные части страны, автономные области или спорные территории и, следовательно, проведение мониторинга и сообщение информации или другая деятельность по содействию соблюдению прав человека в

334 См. Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по Узбекистану, UN Doc. CCPR/C/UZB/CO/3, 7 апреля 2010 г., п. 18 и Заключительные замечания по Казахстану, UN Doc. CCPR/C/KAZ/CO/1, 19 августа 2011 г., п. 18.

335 Копенгагенский документ 1990 г., п. 9.5.

этих районах. Помимо этого, в некоторых государствах-участниках свобода передвижения ограничивается для того, чтобы помешать участию правозащитников в определенных публичных мероприятиях, включая митинги, марши и демонстрации, на которых высказываются мнения, содержащие критику властей либо поддержку равных прав для меньшинств или маргинализированных групп населения³³⁶. Государства-участники ОБСЕ обязались устранить «все правовые и другие ограничения в отношении передвижения своих и иностранных граждан в пределах их территорий и местожительства лиц, имеющих право на постоянное проживание, за исключением тех ограничений, которые могут быть необходимы и официально объявлены исходя из военных интересов, интересов безопасности, экологии или других законных государственных интересов, в соответствии с их национальными законами, совместимыми с обязательствами в рамках СБСЕ и международными обязательствами в области прав человека. Государства-участники обязуются сводить такие ограничения к минимуму»³³⁷.

232. Препятствование доступу правозащитников к значимым местам – например, к местам, где проходят собрания или митинги протеста или где содержатся люди, лишённые свободы, – с целью мониторинга, составления отчетов и другой правозащитной деятельности не является законным оправданием для ограничений в свете данного обязательства. Признавая значение работы правозащитников для выполнения обязательств в области человеческого измерения, государства-участники должны активно содействовать свободному передвижению правозащитников по всей территории государства (включая отдаленные районы) в той мере, в какой это требуется для эффективного осуществления ими своей правозащитной деятельности. Государства также должны активно способствовать доступу правозащитников к соответствующим местам с целью поддержки

336 По мнению Европейского суда по правам человека, недопущение отдельного гражданина в конкретное общественное место, например, в центральный район города, равносильно вмешательству в право на свободу передвижения (см. дело «Оливьера против Нидерландов», заявление № 33129/96, 6 ноября 2002 г.). Помимо этого, непозволение кому-либо покидать свой дом и/или запрещение покидать конкретный район также являются примерами вмешательства в право на свободу передвижения (см. «Иванов против Украины», заявление № 15007/02, 7 марта 2007 г.). В деле «Шимоволос против России» (заявление № 30194/09, 21 июня 2011 г.) Суд также усмотрел нарушение статьи 5 (право на свободу и личную неприкосновенность) в связи с арестом правозащитника, который, по мнению властей, был направлен на то, чтобы предотвратить совершение заявителем «преступлений экстремистского характера». Однако из решений национальных судов стало известно, что полиция приняла меры против заявителя только потому, что его имя было зарегистрировано в «Базе данных слежения» (всякий раз когда человек, внесенный в эту базу данных, покупал билет на поезд или самолет, отделы Министерства внутренних дел на транспорте получали автоматическое уведомление). Согласно отчетам полиции, заявитель подвергся проверке и аресту на основании информации о том, что в Самаре планировался митинг сторонников оппозиции, и управление Министерства внутренних дел сочло необходимым предотвратить участие некоторых оппозиционных организаций в этом митинге, с тем чтобы удержать их от совершения «незаконных и экстремистских актов». Суд также усмотрел нарушение права на неприкосновенность частной жизни в том, что имя заявителя было включено в базу данных, которая не имеет достаточных средств защиты от злоупотреблений. См. ниже раздел о праве на неприкосновенность частной жизни.

337 Московский документ 1991 г., п. 33.

деятельности по мониторингу соблюдения прав человека и сообщению важной информации³³⁸.

233. **Правила въезда.** Поездки правозащитников в другие государства-участники в целях осуществления правозащитной деятельности, включая активное продвижение прав человека, участие в конференциях и собраниях, мониторинг и составление отчетов, должны приветствоваться и поощряться. Комитет ООН по правам человека, например, отметил в этой связи, что представителям международных организаций и НПО, журналистам и правозащитникам необходимо разрешать въезжать на территорию другой страны и осуществлять свою деятельность, а также гарантировать им право на свободу выражения мнения при выполнении своей работы³³⁹. Визовые режимы и соответствующие процедуры не должны налагать неоправданных ограничений на такие поездки и должны быть, по возможности, максимально упрощены. Государства-участники должны, как правило, признать мониторинг соблюдения прав человека, составление отчетов и другую правозащитную деятельность в качестве законной цели поездки и должны по мере возможности облегчать выдачу виз для таких поездок. Информация о правилах выдачи виз для правозащитников должна быть точной, ясной и легко доступной. Помимо этого, государства-участники должны обеспечить, чтобы сотрудники, принимающие решения по ходатайствам о выдаче виз, прошли соответствующее обучение и были проинформированы о конкретных проблемах и потребностях правозащитников, а также законности и важности их деятельности, в том числе за рубежом. Государства также должны обрабатывать ходатайства о выдаче виз как можно более оперативно и соблюдать принципы соразмерности и недискриминации при принятии решения о выдаче виз³⁴⁰. Значение этих принципов при рассмотрении заявлений о выдаче виз также подтверждено, например, в статье 39 Визового кодекса, принятого Европейским парламентом и Советом, в которой предусмотрено, что «консульскому персоналу запрещается проявлять в отношении людей любую дискриминацию по признакам пола, языка, вероисповедания, политических или иных убеждений, национального или

338 Это соответствует рекомендациям международных органов по правам человека. Комитет ООН против пыток в своих Заключительных замечаниях по Беларуси, например, призвал государство-участник «предоставить независимым государственным и негосударственным организациям доступ ко всем пенитенциарным учреждениям в стране, включая камеры предварительного заключения, следственные изоляторы, помещения служб безопасности, места административного задержания, изоляторы в медицинских и психиатрических учреждениях и тюрьмы», UN Doc. CAT/C/BLR/CO/4, 7 декабря 2011 г., п. 14. См. также выше раздел о праве на участие в ведении государственных дел.

339 Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по Узбекистану, UN Doc. CCPR/C/UZB/CO/3, 7 апреля 2010 г., п. 24.

340 В отношении принципа недискриминации в Венском документе 1989 года (Сотрудничество в гуманитарных и других областях) подчеркивается, что государства-участники «будут благожелательно рассматривать ходатайства о поездках за границу без различия какого-либо рода, как-то: расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения, возраста или иного обстоятельства» (п. 20).

социального происхождения, имущественного или сословного положения, возраста или иного обстоятельства»³⁴¹.

234. Обычно правила выдачи виз не учитывают специфики работы правозащитников, которая может выполняться самостоятельно или совместно с другими в рамках зарегистрированных или незарегистрированных НПО. В результате правозащитники, работающие индивидуально или в незарегистрированных ассоциациях, могут не иметь возможности получить необходимые документы, подтверждающие их официальное место работы, продолжительность их контракта о найме на оплачиваемую работу, уровень доходов, и прочие соответствующие документы для доказательства своей финансовой состоятельности и прочности связи с собственной страной. Помимо этого, приглашения от незарегистрированных НПО и индивидуальных правозащитников, направляемые правозащитникам из других государств-участников с целью осуществления правозащитной деятельности, могут не рассматриваться учреждениями, отвечающими за выдачу виз, в качестве официальных и имеющих силу. При этом государства-участники также должны рассмотреть практические способы обеспечить, чтобы, насколько это возможно, конкретные личные обстоятельства (например, предшествующие произвольные обвинения, осуждения и аресты), вытекающие из правозащитной деятельности, не приводили к отказу в выдаче визы или неоправданной задержке в рассмотрении заявления. Аналогичным образом, соответствующие органы власти должны учитывать конкретные проблемы, стоящие перед правозащитниками, которым был предоставлен статус беженца или другие формы защиты и которые намереваются выехать из одного государства-участника в другое для участия, например, во встречах и конференциях, посвященных правам человека, а также конкретные проблемы, с которыми могут сталкиваться в этом отношении лица без гражданства.

235. В случае отказа в выдаче визы заявитель должен быть надлежащим образом ознакомлен с причинами такого решения и доступными средствами правовой защиты, позволяющими оспорить его. Правозащитники, которым отказано во въезде в страну по причине включения их в список, запрещающий им въезд в одно государство-участник или в группу государств, также должны иметь право знать о таких запретах и оспаривать их. Порядок подачи апелляций в таких случаях должен быть установлен соответствующими государствами-участниками ОБСЕ.

236. **Правозащитники, которым угрожает неминуемая опасность.** Государства-участники также должны оказывать помощь правозащитникам, жизни и благополучию которых существует серьезная угроза, во временном переезде в безопасные условия, если им нужна защита. Например, государствам следует рассмотреть вопрос о выдаче подвергающимся риску

341 Регламент (ЕС) № 810/2009 Европейского парламента и Совета, устанавливающий Кодекс Сообщества о визах (Визовый кодекс), 13 июля 2009 г., ст. 39.

правозащитникам многократных въездных виз, дающим им гибкую возможность быстро покидать свою страну, если им что-то угрожает. Они должны также рассмотреть вопросы введения и обеспечения функционирования эффективных процедур выдачи виз в этих целях в ускоренном порядке (срочные визы) в случае необходимости (примеры хорошей практики в этой области см. в разделе «Рамки выполнения руководящих принципов»). Такие меры будут соответствовать обязательству «уделять незамедлительное внимание ходатайствам о поездках неотложного гуманитарного характера и рассматривать их благожелательно»³⁴².

237. Это обязательство было усилено, когда государства-участники вновь подтвердили, что они будут «обеспечивать при рассмотрении ходатайств о получении виз, чтобы этот процесс проходил как можно быстрее для того, чтобы, в частности, должным образом учитывались важные семейные, личные или профессиональные соображения, особенно в случаях срочного гуманитарного характера»³⁴³. ПАСЕ также подчеркнула значение этой защитной меры и призвала государства «создавать схемы выдачи виз по гуманитарным основаниям и принимать любые другие адекватные меры в отношении правозащитников, подвергающихся непосредственной опасности или нуждающихся в передышке вследствие непрекращающегося преследования в третьих странах, или, по крайней мере, облегчить им оперативное получение виз при возникновении такого рода ситуаций»³⁴⁴. В этом контексте потребности в защите ближайших родственников правозащитников также должны надлежащим образом приниматься во внимание и рассматриваться благожелательно, а реакция на них должна быть как можно более быстрой.

238. Более того, в соответствии со своими международными обязанностями государства-участники также должны предоставлять правозащитникам долгосрочную международную защиту в случаях, когда им приходится спасаться бегством из своей страны из-за опасения преследований по причине их правозащитной деятельности. Обязательства по невыдворению согласно международному праву должны полностью соблюдаться в любых обстоятельствах. Правозащитников, которым угрожает опасность подвергнуться нарушению их права на жизнь, права на свободу от пыток и других видов жестокого обращения либо другим серьезным нарушениям прав человека в своей стране или стране проживания, нельзя возвращать в такие страны.

239. **Пересечение границ.** При въезде в другое государство-участник правозащитники не должны подвергаться пограничному контролю, который является несоразмерным и оскорбляет их человеческое достоинство. В

342 Венский документ 1989 г., «Сотрудничество в гуманитарных и других областях», п. 12.

343 Копенгагенский документ 1990 г., п. 10(4).

344 Резолюция ПАСЕ 1660 (2009) о положении правозащитников в государствах-членах Совета Европы, п. 12.2.

некоторых государствах-участниках, тем не менее, продолжается практика запугивания и притеснения лиц, пересекающих границы; по имеющимся сообщениям, иногда такие действия применяются в основном к правозащитникам. Подобная практика иногда включает в себя несоразмерный личный досмотр, требование снять одежду или преувеличенно тщательный досмотр багажа. Имеются сообщения о случаях притеснения правозащитников при пересечении границ, в том числе о конфискации без объяснения буклетов, брошюр, печатных изданий и других ознакомительных материалов, необходимых для правозащитной деятельности. Помимо этого, при пересечении границ правозащитники также сталкиваются с произвольной конфискацией оборудования, включая компьютерную технику с персональными данными. Такая практика может быть равносильна незаконному вмешательству в право на свободу выражения мнения, право запрашивать и распространять информацию или право на неприкосновенность частной жизни, и она должна быть отменена.

240. Пограничный контроль должен проводиться так, чтобы всецело соблюдалось уважение человеческого достоинства и принципы соразмерности и недискриминации. В этой связи государства-участники объявили о готовности «развивать сотрудничество между своими пограничными и таможенными службами, ведомствами, отвечающими за выдачу документов на въезд и выезд и виз, правоохранительными органами и миграционными службами, а также другими компетентными национальными ведомствами» с целью содействия «обеспечению достойного обхождения со всеми лицами, желающими пересекать границы, согласно соответствующим национальным правовым нормам, международному праву, в частности, международным стандартам в области прав человека, беженскому праву и гуманитарному праву, а также соответствующим обязательствам, принятым в рамках ОБСЕ»³⁴⁵. В соответствии с этим обязательством, каждый человек, включая, среди прочих, женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права женщин, а также лиц, принадлежащих к уязвимым группам или меньшинствам – например, национальным, этническим, религиозным, языковым и сексуальным меньшинствам или к лицам с ограниченными возможностями, – должен пользоваться уважением при пограничном контроле, в том числе при проведении личного досмотра, и не подвергаться унижительному или оскорбляющему достоинство обращению по причине его личности, внешности или других обстоятельств.

345 Люблинский документ 2005 г. «Концепция в области безопасности границ и пограничного режима: рамки для сотрудничества государств-участников ОБСЕ», пп. 4 и 4.5. В соответствии с этим обязательством, статья 6 Шенгенского кодекса о границах, например, предусматривает, что «в ходе осуществления своих функций пограничники должны в полной мере уважать человеческое достоинство, особенно в случаях, которые затрагивают уязвимых лиц» и принимать только такие меры, которые являются соразмерными и недискриминационными. См.: Регламент (ЕС) № 562/2006 Европейского парламента и Совета от 15 марта 2006 г., устанавливающий Кодекс Сообщества о режиме пересечения границ людьми (Шенгенский кодекс о границах).

И. Право на неприкосновенность частной жизни

241. В соответствии со статьей 17 Международного пакта о гражданских и политических правах «никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным или незаконным посягательствам на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию» и «каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств». Право на уважение личной и семейной жизни также гарантируется статьей 8 (1) ЕКПЧ³⁴⁶ и статьей 11 АКПЧ.

242. Помимо этого, статья 8(2) ЕКПЧ указывает, что любое вмешательство в частную жизнь со стороны органов государственной власти должно быть предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе по одному из оснований, перечисленных в Конвенции. Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что согласно требованиям защиты от незаконного вмешательства, «вмешательство, разрешаемое государствами, может совершаться только на основании закона, который должен в свою очередь соответствовать положениям, целям и задачам Пакта». Что касается понятия произвольности, то Комитет отметил, что оно призвано «обеспечить, чтобы даже вмешательство, допускаемое законом, соответствовало положениям, целям и задачам Пакта и в любом случае являлось обоснованным в конкретных обстоятельствах»³⁴⁷. Кроме того, в своих решениях Комитет подчеркнул, что требование разумности подразумевает, что любое вмешательство должно быть соразмерно тем целям, ради достижения которых оно

346 Статья 8 ЕКПЧ, в отличие от МПГПП, не касается конкретно чести и репутации, но в своих решениях Европейский суд по правам человека постановил, что при определенных обстоятельствах право на защиту репутации человека подпадает под статью 8 Конвенции в части права на уважение частной жизни; см. дело «Шови и другие против Франции», заявление № 64915/01, 29 июня 2004 г., п. 70. В решении по делу «Карак против Венгрии» (заявление № 39311/05, 28 апреля 2009 г.), Суд также заявил, что «лишь в некоторых случаях репутация рассматривалась как индивидуальное право (...) и в основном тогда, когда фактические утверждения носили настолько серьезно оскорбительный характер, что их публикация имела неизбежное непосредственное влияние на личную жизнь заявителя» (п. 23). Как указано выше в разделах «Борьба со стигматизацией и маргинализацией» и «Свобода убеждений, свобода выражения мнения и свобода информации», все меры по защите чести и репутации должны быть в полном соответствии с было международными стандартами, с тем чтобы можно гарантировать, что они не используются для чрезмерного ограничения права на свободу мнений и их выражения.

347 Комитет ООН по правам человека, Замечание общего порядка № 16 по статье 17, пп. 3 и 4.

совершается, и должно быть необходимо в каждом конкретном случае³⁴⁸. Таким образом, как и в случае других прав, которые могут быть ограничены при строго определенных условиях, государства-участники должны обеспечить, чтобы любое вмешательство в право на неприкосновенность частной жизни строго соответствовало принципам законности, необходимости и соразмерности.

243. Государства-участники вновь подтвердили «право на защиту личной и семейной жизни, жилища, тайны корреспонденции 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»³⁴⁹.

244. Эффективная защита от незаконного и произвольного вмешательства в личную жизнь имеет особое значение для правозащитников не только потому, что они часто подвергаются риску такого вмешательства в связи со своей деятельностью, но и потому, что уважение права на частную жизнь очень важно в ряде аспектов для осуществления права на защиту прав человека. Например, Генеральная Ассамблея ООН признала, что осуществление права на неприкосновенность частной жизни имеет большое значение для реализации права на свободу выражения мнения и права беспрепятственно придерживаться своих мнений и, таким образом, является одной из основ демократического общества³⁵⁰. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение заявил, что неоправданное вмешательство в личную жизнь может прямо и косвенно ограничивать свободное развитие идей и обмен ими³⁵¹.

348 См., например, дело «Антониус Корнелис Ван Хюлст против Нидерландов», сообщение № 903/1999, UN Doc. CCPR/C/82/D/903/1999, 15 ноября 2004 г., п. 7.6. См. также дело «Тунен против Австралии», сообщение № 488/1992, UN Doc. CCPR/C/50/D/488/1992, 31 марта 1994 г., п. 8.3. Кроме того, в своем Замечании общего порядка Комитет подчеркнул, что даже в отношении вмешательства, которое соответствует Пакту, в соответствующем законодательстве должны подробно определяться конкретные обстоятельства, в которых такое вмешательство может допускаться. Решение о санкционировании такого вмешательства должно приниматься только конкретным органом, предусмотренным законом, и строго индивидуально; см. Замечание общего порядка № 16, пп. 7 и 8. Европейский суд по правам человека заявил, что статья 8(2), которой предусматривается возможность исключения из права, гарантированного Конвенцией, подлежит узкой интерпретации, и необходимость вмешательства в конкретном случае должна быть убедительно установлена (дело «Класс против Федеративной Республики Германии», 1978 г., п. 42, и дело «Функе против Франции», 1993 г., п. 55). Кроме того, Суд постановил, что он должен удостовериться в том, что, какая бы система наблюдения ни была принята, существуют достаточные и эффективные гарантии против злоупотреблений (дело «Класс против Федеративной Республики Германии», п. 50).

349 Московский документ 1991 года, п. 24.

350 Резолюция ГА ООН 68/167 «Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век», UN Doc. A/RES/68/167, принята 18 декабря 2013 г., преамбула.

351 См.: Отчет Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, UN Doc. A/HRC/23/40, 17 апреля 2013 года, п. 24.

245. Правозащитники в регионе ОБСЕ по-прежнему подвергаются риску стать объектом незаконного и произвольного вмешательства в их частную жизнь. Они часто сообщают о случаях незаконного контроля и наблюдения за их работой и частной жизнью со стороны служб безопасности, в том числе в форме прослушивания телефонов и отслеживания переписки в Интернете, что в некоторых случаях используется для дискредитации как их лично, так и в связи с их работой³⁵². Подобное вмешательство может также включать незаконные или произвольные облавы и обыски жилищ и служебных помещений или личных вещей во время поездок, произвольные или интрузивные личные досмотры, съемки и записи отдельных лиц в их частном пространстве, а также другие формы наблюдения, которые являются незаконными, несоразмерными или произвольными в ином отношении.

246. Что касается обыска жилища, то Комитет по правам человека заявил, что такой обыск «должен ограничиваться поиском необходимых доказательств и не должен причинять излишнее беспокойство проживающим в данном жилище лицам»³⁵³. Помимо этого, он пришел к выводу, что в отсутствие каких-либо объяснений со стороны государства-участника обыск жилища без ордера на арест представляет собой нарушение права на неприкосновенность частной жизни согласно МПГПП³⁵⁴. В отношении личного обыска Комитет указал, что «необходимо принимать эффективные меры к тому, чтобы этот обыск производился так, чтобы это не оскорбляло достоинства обыскиваемого лица»³⁵⁵. По поводу полномочий полиции останавливать и обыскивать людей на улице ЕСПЧ счел, что применение силовых полномочий, «позволяющих требовать от лиц подвергнуться детальному личному обыску, обыску одежды и личных вещей, явно представляло собой вмешательство в право на уважение частной жизни» и что публичный характер обыска «может даже усилить степень серьезности вмешательства в силу

352 См.: Права человека и сектор безопасности: круглый стол с правозащитниками, организованный Бюро Комиссара Совета Европы по правам человека, Киев, 30-31 мая 2013 г., CommDH(2013)17, 17 сентября 2013 г., пп. 14 и 49.

353 См. Замечание общего порядка № 16, п. 8.

354 Дело «Дармон Султанова против Узбекистана», сообщение № 915/2000, 30 марта 2006 года, п. 7.9. В своей прецедентной практике Европейский суд по правам человека также подчеркивает, что законодательство и практика в отношении обыска жилища и изъятия с целью получения вещественных доказательств должны обеспечивать достаточные и эффективные гарантии против злоупотреблений (см. дело «Мьель против Франции», заявление № 12661/87, 25 февраля 1993 г., пп. 37-39). Что касается толкования слов «личная жизнь» и «жилище», Суд также постановил, что обыск служебного помещения лица может представлять собой вмешательство в права в смысле статьи 8 Конвенции (см. дело Нимитц против Германии, заявление № 13710/88, 16 декабря 1992 г., пп. 27-33). В другом деле он также постановил, что это может применяться к юридическим лицам, например, в случае обыска штаб-квартиры, местных отделений компании или других служебных помещений (см. дело «Компания «Кола Эст» и другие против Франции», заявление № 37971/97, 16 апреля 2002 г.).

355 См. Замечание общего порядка № 16, п. 8. Что касается обысков в контексте пересечения границы, см. также раздел «Свобода передвижения и правозащитная деятельность внутри страны и за ее пределами».

наличия элемента унижения и замешательства»³⁵⁶. Такое вмешательство оправдано только тогда, если оно осуществляется «в соответствии с законом», преследует законную цель и является «необходимым в демократическом обществе» для достижения этой цели³⁵⁷.

247. Комиссар Совета Европы по правам человека напомнил о связанных с Интернетом угрозах для правозащитников, «когда репрессивные правительства используют имеющуюся в Интернете и на сайтах социальных сетей информацию для выявления сетей правозащитников и других активистов и их преследования»³⁵⁸. При этом проблемы, возникающие в связи с цифровыми информационно-коммуникационными технологиями, вызывают все большую обеспокоенность международного сообщества. В своей резолюции 2013 г. «Право на неприкосновенность личной жизни в цифровой век» Генеральная Ассамблея ООН обратила внимание на тот факт, «что быстрые темпы технологического развития позволяют людям во всех регионах мира пользоваться новыми информационными и коммуникационными технологиями и в то же время повышают способность правительств, компаний и физических лиц отслеживать, перехватывать и собирать информацию, что может нарушать или ущемлять права человека»³⁵⁹. Аналогичным образом, Комитет министров Совета Европы отметил, что «обработка данных в информационном обществе, которая осуществляется без необходимых гарантий и мер безопасности, может вызвать серьезную обеспокоенность относительно прав человека. Законодательство, допускающее ведение широкомасштабного наблюдения за гражданами, может противоречить праву на неприкосновенность личной жизни. Такие возможности и такая практика оказывают сковывающее воздействие на участие граждан в социальной, культурной и политической жизни и, в долгосрочной перспективе,

356 «Кроме того, такие предметы как сумки, кошельки, записные книжки и дневники могут, кроме прочего, содержать личную информацию, владелец которой может чувствовать себя неловко при ее выставлении на обозрение его спутников или общественности» (см. дело «Гиллан и Квинтон против Соединенного Королевства», заявление № 4158/05, 12 января 2010 г., п. 63).

357 Там же, пункт 65. В этом деле Суд признал нарушение статьи 8, поскольку полномочия по выдаче разрешения и подтверждения, а также по остановке и обыску, не были четко ограничены и не предусматривали достаточные правовые гарантии против злоупотреблений (п. 87). Суд пришел к выводу, что придание такой широты полномочиям, предоставленным офицерам полиции, несло очевидный риск произвола, а также «риск того, что широко сформулированные полномочия могли использоваться против демонстрантов и протестующих в нарушение статьи 10 и/или 11 Конвенции» (п. 85).

358 См.: Четвертый ежеквартальный доклад о деятельности в 2013 г. Нильса Муйжниекса, Комиссара Совета Европы по правам человека (период с 1 октября по 31 декабря 2013 г.), CommDH(2014)3, 12 февраля 2014 г., с. 20. В этом отчете Комиссар сообщил, например, что во время своего визита в Азербайджан он «получил информацию от различных собеседников, что органы безопасности осуществляют мониторинг активности в Интернете или отслеживают данные пользователей в Азербайджане. В частности, некоторые из его собеседников сообщили, что во время допросов власти упоминали их действия в Facebook или показывали им сообщения из их частной электронной почты». См.: Доклад Нильса Муйжниекса, Комиссара Совета Европы по правам человека, по итогам его визита в Азербайджан 22–24 мая 2013 г., CommDH(2013)14, 6 августа 2013 г., пп. 40 и 41.

359 См.: Резолюция A/RES/68/167, 18 декабря 2013 г., преамбула.

могут иметь разрушительное воздействие на демократию»³⁶⁰. Новые методы наблюдения и проникновения в компьютерные системы для обнаружения уязвимых мест тех лиц, которые являются объектом наблюдения, с целью подрыва их авторитета и репутации представляют собой дополнительную угрозу, поскольку такие средства «также могут использоваться в целях дискредитации, например, оппозиционных политиков, правозащитников или журналистов»³⁶¹.

248. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение выразил озабоченность по поводу того факта, что во многих странах, включая государства-участники ОБСЕ, национальные разведывательные службы автоматически освобождаются от требования действовать на основании судебных санкций³⁶². Он подчеркнул, что в отсутствие необходимого законодательства и правовых стандартов по обеспечению конфиденциальности, безопасности и анонимности сообщений журналисты, правозащитники и лица, сообщающие о нарушениях, не могут, например, быть уверенными, что их сообщения не станут объектом контроля со стороны государств. В отсутствие надежных механизмов правовой защиты они могут подвергаться произвольному сле-

360 См. Декларация Комитета министров о рисках для основных прав человека, связанных с цифровыми технологиями наблюдения и слежения, 11 июня 2013 г., п. 2.

361 См.: Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ), Комиссия ПАСЕ по правовым вопросам и правам человека, Массовая слежка и Дополнительный протокол к ЕКПЧ о защите информаторов: памятная записка докладчика Питера Омцигта (Нидерланды), AS/JUR (2014) 02, 23 января 2014 г., п. 21.

362 См. A/HRC/23/40, п. 59. В частности, докладчик сослался в этом контексте на Закон США «О надзоре за иностранными разведками», который уполномочивает Национальное агентство безопасности перехватывать сообщения без судебной санкции, а также на законы Германии и Швеции, допускающие прослушивание и перехват без наличия ордера. В своих Заключительных замечаниях по Швеции от 2009 г. Комитет по правам человека также отметил, что Закон «О радиоперехвате разведанных в ходе оборонительных операций» предоставляет исполнительной власти широкие полномочия в области слежения за электронными сообщениями, и рекомендовал «государству-участнику принять все необходимые меры для того, чтобы избежать злоупотреблений при сборе, хранении или использовании личных данных, чтобы они не использовались в целях, противоречащих Пакту, и соответствовали обязательствам, вытекающим из статьи 17 Пакта. Для этого государству-участнику следует гарантировать, чтобы обработка и сбор информации подлежали проверке и надзору со стороны независимого органа, гарантирующего беспристрастность и эффективность». См. CCPR/C/SWE/CO/6, 7 мая 2009 г., п. 18. В своих Заключительных замечаниях по США, принятых 26 марта 2014 г., Комитет ООН по правам человека выразил обеспокоенность по поводу слежения за сообщениями, проводимого Агентством национальной безопасности (АНБ), и отметил, что система надзора за деятельностью АНБ не в состоянии защитить права тех, за кем такое слежение было установлено, в то время как последние не имеют доступа к эффективным средствам правовой защиты в случае злоупотреблений. Комитет призвал государство-участник обеспечить, чтобы его мероприятия по слежению в полной мере соответствовали его обязательствам по Пакту, в том числе по статье 17, и, в частности, чтобы любое вмешательство совершалось «в соответствии с положениями законов, которые: i) открыты для всеобщего ознакомления; ii) обеспечивают соответствие сбора, доступа или использования содержащихся в сообщениях данных конкретным предусмотренным в законе целям; iii) являются достаточно краткими и подробно определяют условия, в которых такое вмешательство допускается, порядок получения разрешения, категории лиц, в отношении которых может вестись слежение, предельные сроки ведения наблюдения; порядок использования и хранения полученных данных; и iv) предусматривают эффективные гарантии против злоупотребления». См. UN Doc. CCPR/C/USA/CO/4, п. 22 (предварительная неотредактированная версия). Комитет ранее выразил обеспокоенность в своих Заключительных замечаниях по США (2006) по поводу мониторинга коммуникационных данных, в том числе осуществляемого АНБ, без судебного или иного независимого надзора. См. CCPR/C/USA/CO/3, 15 сентября 2006 г., п. 21.

жению за их жизнью³⁶³. В постановлении по делу, основанному на жалобе относительно того, что законодательство предоставило властям значительную свободу действий в области сбора и использования информации, полученной в результате тайной слежки, ЕСПЧ напомнил о том, что законом должны быть установлены минимальные гарантии против злоупотреблений, в том числе указывающие «характер правонарушений, которые могут повлечь за собой выдачу предписания на перехват сообщений; определение категорий лиц, сообщения которых подлежат обязательному мониторингу; ограничение продолжительности такого мониторинга; предписанный порядок изучения, использования и хранения полученных данных; меры предосторожности при передаче данных другим сторонам; обстоятельства, при которых полученные данные или записи могут или должны быть уничтожены»³⁶⁴. Помимо этого, Суд вновь подчеркнул, что необходимо обеспечить «достаточные и эффективные гарантии против злоупотреблений» в контексте негласного слежения, в том числе касающиеся «характера, охвата и продолжительности возможных мер слежения, оснований, требующихся для их применения, органов власти, уполномоченных санкционировать, осуществлять такие меры и надзирать за ними, и типа средств правовой защиты, предусмотренных национальным законодательством»³⁶⁵.

249. В деле, касающемся члена правозащитной организации, который был зарегистрирован в «базе данных слежения», ЕСПЧ установил нарушение права

363 А/НRC/23/40, пп. 79 и 51. Как отметил Комитет по правам человека, в целом «должно быть запрещено электронное или иное наблюдение, перехватывание телефонных, телеграфных и других сообщений, прослушивание и запись телефонных разговоров». См.: Замечание общего порядка № 16, п. 8. Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение подчеркнул, что «законодательство должно предусматривать, что слежение государством за сообщениями должно осуществляться только в самых исключительных обстоятельствах и только под надзором независимо судебного органа». См. А/НRC/23/40, п. 81.

364 См. дело «Ассоциация за европейскую интеграцию и права человека» и Экимджиев против Болгарии, заявление № 62540/00, 28 июня 2007 г., п. 76.

365 Там же, пункт 77. См. также дело «Либерти» и другие против Соединенного Королевства», заявление № 58243/00, 1 июля 2008 г., в котором Суд постановил, что государство нарушило статью 8 ЕКПЧ, поскольку он счел, что «законодательство страны в период, относящийся к обстоятельствам дела, не указывало с достаточной ясностью, обеспечивающей адекватную защиту от злоупотребления властью, пределы или способ осуществления весьма широких дискреционных полномочий, которыми было наделено государство для перехвата и изучения внешних сообщений. В частности, оно не устанавливало, как того требует прецедентная практика Суда, в доступной для общественности форме каких-либо указаний о процедуре отбора для изучения, передачи, хранения и уничтожения перехваченных материалов» (п. 69). В сообщении Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение частные лица также должны иметь законное право на уведомление о том, что их сообщения отслеживались или что к их коммуникационным данным получило доступ государство. Вместе с тем, Специальный докладчик признает, что заблаговременное или совпадающее по времени уведомление может поставить под угрозу эффективность слежения. Он подчеркнул, что частные лица должны, тем не менее, уведомляться об этом сразу же после окончания слежения. Они также должны иметь возможность добиваться возмещения ущерба в связи с применением к ним мер по слежению за сообщениями после их завершения (см. А/НRC/23/40 п. 82). Относительно широко распространенной практики прослушивания телефонных разговоров в Болгарии Комитет по правам человека рекомендовал государству-участнику обеспечить, чтобы лица, чьи телефонные разговоры подвергались непропорциональному прослушиванию, систематически информировались об этом и имели доступ к надлежащим средствам правовой защиты. См.: Заключительные замечания по Болгарии (UN Doc. CCPR/C/BGR/CO/3, п. 22).

на неприкосновенность частной жизни согласно ЕКПЧ³⁶⁶. В упомянутой базе данных собиралась информация о передвижениях заявителя в пределах страны, что – как указал Суд – представляет собой вмешательство в его частную жизнь. Поскольку создание и ведение базы данных осуществлялось в соответствии с министерским постановлением, которое не было опубликовано и не было доступно общественности, Суд решил, что вмешательство было несовместимо с ЕКПЧ³⁶⁷. Что касается сбора и хранения личной информации в целом, то Комитет по правам человека подчеркнул, что «каждое лицо должно иметь право удостовериться в ясной форме, содержится ли в автоматизированных файлах данных информация личного характера, и если содержится, то какая и с какой целью. Каждое лицо должно иметь также возможность удостовериться, какие государственные органы или частные лица или органы контролируют или могут контролировать их досье»³⁶⁸.

250. Государства-участники обязаны не только обеспечить, чтобы государственные органы или должностные лица воздерживались от любого незаконного или произвольного вмешательства в право на неприкосновенность частной жизни, но и защитить правозащитников от подобного вмешательства третьих сторон, включая, например, сотрудников частных охранных компаний³⁶⁹. Комитет ООН по правам человека заявил, что право на неприкосновенность частной жизни «должно быть подкреплено гарантиями от любого такого вмешательства и таких посягательств, независимо от того, совершаются ли они государственными органами, физическими или юридическими лицами»³⁷⁰.

366 См. дело «Шимоволос против Российской Федерации», заявление № 30194/09, 21 июня 2011 г.

367 Согласно решению по делу «Шимоволос против Российской Федерации», извлечение из списка лиц, зарегистрированных в этой базе данных, свидетельствует о том, что имя заявителя упоминается в разделе «Активисты-правозащитники», и «база данных слежения содержит информацию о скинхедах, активистах правозащитного движения, а также о других лицах, предположительно причастных к экстремистской деятельности. Каждый раз, когда лицо, указанное в этой базе данных, приобретает билет на поезд или на самолет, Управление внутренних дел на транспорте получает автоматическое уведомление». Поскольку правовое обоснование не было опубликовано или доступно, «основания для внесения имени человека в базу данных, органы, имеющие полномочия дать указание о таком внесении, продолжительность данной меры, точный характер собираемых данных, порядок хранения и использования собранных данных и существующий контроль и гарантии против злоупотреблений недоступны для общественного контроля и осведомления общественности» (п. 69).

368 См. Замечание общего порядка № 16, п. 10.

369 Например, в докладе по итогам своего визита в Ирландию Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников отметила, что она получила сообщения о слежении за дорогами общественно-го пользования, частными домами и частным передвижением местных жителей со стороны сотрудников частных служб безопасности, нанятых крупной корпорацией в контексте протестов по поводу нарушения экологических прав. Она выразила озабоченность по поводу возможного влияния такой практики на право на неприкосновенность личной жизни и рекомендовала использовать методы слежения исключительно на основании принципов законности и соразмерности, а также доводить до сведения местных жителей цели такого слежения. См.: Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников Маргарет Секатгии, добавление «Миссия в Ирландию» (19–23 ноября 2012 г.), UN Doc. A/HRC/22/47/Add.3, 26 февраля 2013 г., п. 78.

370 Замечание общего порядка № 16, п. 1.

251. В этой связи, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение указал, что государства должны криминализировать незаконное слежение со стороны государственных или частных субъектов³⁷¹. Генеральная Ассамблея ООН призвала государства предпринять следующее: уважать и защищать право на неприкосновенность частной жизни, в том числе в контексте цифровой коммуникации; принимать меры, для того, чтобы положить конец нарушениям и создать условия для предотвращения таких нарушений; «провести обзор своих процедур, практики и законодательства, касающихся слежения за сообщениями, их перехвата и сбора личных данных, включая массовое слежение, перехват и сбор» и «учредить новые или продолжать использовать уже имеющиеся независимые, эффективные внутренние надзорные механизмы, способные обеспечивать транспарентность в соответствующих случаях и подотчетность в отношении слежения государств»³⁷².

252. Как указал Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, частный сектор сыграл важную роль в упрощении государственного слежения – иногда в результате давления со стороны властей, а иногда и добровольно³⁷³. В отдельных случаях, как отметил Специальный докладчик, частный сектор являлся соучастником разработки технологий, которые позволяли вести связанное с грубым вмешательством слежение в нарушение существующих правовых стандартов³⁷⁴. В этой связи он призвал государства воздерживаться от принуждения частного сектора к принятию мер, дискредитирующих конфиденциальность, безопасность и анонимность коммуникационных услуг, и принять меры «по предотвращению коммерциализации технологий слежения, уделяя особое внимание технологическим исследованиям, развитию, торговле, экспорту и использованию этих технологий с учетом возможности их содействия систематическим нарушениям прав человека»³⁷⁵. В соответствии с принятыми ООН «Руководящими принципами предпринимательской деятельности в аспекте прав человека», государствам-участникам следует четко обозначить свои ожидания в отношении того, что все предприятия, домицилированные на их территории и/или находящиеся под их

371 См. HRC/C/23/40, п. 84.

372 См. A/RES/68/167, п. 4.

373 См. HRC/C/23/40, пп. 73 и 74. См. также памятную записку докладчика ПАСЕ, «Массовая слежка» и Дополнительный протокол к ЕКПЧ о защите информаторов», памятная записка докладчика Питера Омцигта (Нидерланды), AS/JUR (2014) 02, 23 января 2014 г., п. 27. Озабоченность по поводу соучастия частных лиц является особенно актуальной в связи с теми случаями, когда функции надзора переданы частным компаниям; там же, п. 52.

374 См. HRC/C/23/40, п. 75. Аналогичным образом, Комиссар Совета Европы сослался на сообщения об установке шведской телекоммуникационной компанией технологии, которая позволила сотрудникам правоохранительных органов в Азербайджане осуществлять мониторинг всех видов мобильной телефонной связи, включая текстовые сообщения, активности в Интернете и телефонных звонков без какого-либо судебного надзора; см. доклад Комиссара Совета Европы по правам человека Нильса Муйжниекса по итогам его визита в Азербайджан 22-24 мая 2013 г., CommDH(2013)14, 6 августа 2013 г., п. 42.

375 См. A/HRC/C/23/40, пп. 96 и 97.

юрисдикцией будут соблюдать прав человека в рамках своей деятельности³⁷⁶. Комитет министров Совета Европы призвал государства учитывать риски цифровых технологий наблюдения и слежения в их двусторонних переговорах с третьими странами и, при необходимости, рассматривать необходимость введения соответствующих мер экспортного контроля для предотвращения неправомерного использования технологий с целью подрыва стандартов в области прав человека³⁷⁷. В свете увеличения рисков в этой области государства-участники также должны поддерживать инициативы правозащитников, направленные на расширение своих знаний и развитие своего потенциала в области повышения безопасности электронных сообщений.

253. Что касается использования материалов, полученных в ходе слежки, обыска и изъятия материалов, то информация или данные, полученные в результате незаконного или произвольного вмешательства в частную жизнь правозащитника, как правило, не должны являться приемлемыми в судебном процессе против этого лица. Отмечая, что Европейский суд по правам человека в некоторых делах исходил из того, что факт нарушения права на неприкосновенность частной жизни путем применения незаконных методов собирания доказательств может устанавливаться отдельно, без того, чтобы весь судебный процесс обязательно становился несправедливым, Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите прав человека в условиях борьбы с терроризмом выразил мнение о том, «что государствам, в частности их судебным органам, необходимо бдительно придерживаться той позиции, что использование доказательств, добытых с нарушением прав человека или отечественного законодательства, делает судебный процесс несправедливым»³⁷⁸.

376 В этом контексте государства-участники должны также четко и открыто заявить о том, что правозащитники играют важную роль в жизни общества, и тем самым признать их статус и законность их деятельности. О важности публичного признания, а также о роли негосударственных субъектов и руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека см. выше в разделе «Общие принципы». Кроме того, Европейская комиссия опубликовала руководство для компаний, работающих в секторе ИКТ, в котором содержатся подробные рекомендации для этого сектора по корпоративной ответственности за соблюдение прав человека, как это изложено в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека (ООН). См.: Европейская комиссия, Руководство для сектора ИКТ по внедрению руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sustainable-business/files/csr-sme/csr-ict-hr-business_en.pdf (англ.).

377 См.: Декларация Комитета министров Совета Европы о рисках для основных прав человека, связанных с цифровыми технологиями наблюдения и слежения, 11 июня 2013 г., п. 8.

378 См. доклад Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите прав человека и основных свобод в условиях борьбы с терроризмом, UN Doc. A/63/223, 6 августа 2008 г., п. 34. Также, в отношении уголовных дел «Руководящие принципы ООН, касающиеся роли лиц, осуществляющих судебное преследование», например, гласят, что когда в распоряжение лиц, осуществляющих судебное преследование, поступают улики против подозреваемых, полученные, как это им известно или как они имеют основания считать, с помощью незаконных методов, являющихся грубым нарушением прав человека подозреваемого, они отказываются от использования таких улик против подозреваемых. См.: Руководящие принципы, касающиеся роли прокуроров, приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана, 27 августа-7 сентября 1990 года, п. 16.

254. В целом, в отношении сбора и хранения информации личного характера государственными органами или частными лицами в компьютерах, базах данных или как-либо иначе Комитет ООН по правам человека подчеркнул, что государства-члены должны принимать эффективные меры к тому, чтобы информация, касающаяся частной жизни какого-либо лица, не попадала в руки лиц, не имеющих разрешения на ее получение, обработку и использование, и к тому, чтобы такая информация никогда не использовалась в целях, не совместимых с целями Пакта³⁷⁹. Правозащитники должны быть защищены от любого разглашения личных данных или информации частного характера средствами массовой информации, особенно если это касается конфиденциальной или интимной информации, которая может быть использована для дискредитации соответствующего лица или нанесения ущерба его чести или репутации. Например, ЕСПЧ постановил, что раскрытие конфиденциальных материалов видеонаблюдения средствами массовой информации для использования в трансляциях – без согласия затронутого лица или без маскировки их личности – может быть серьезным вмешательством в право на неприкосновенность частной жизни³⁸⁰. Суд также постановил, что защита персональных данных, в частности, медицинской информации, имеет принципиальное значение, и что размещение таких данных в открытом доступе может существенным образом повлиять на частную и семейную жизнь данного лица в нарушение статьи 8 ЕКПЧ³⁸¹.

255. Помимо этого, персональные данные и информация личного характера должны храниться столько, сколько это является обоснованным и строго необходимым. Например, Конвенция Совета Европы о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера указывает, что «персональные данные, подвергающиеся автоматизированной обработке... сохраняются в форме, позволяющей идентифицировать субъекты данных, не дольше, чем это требуется для целей хранения этих данных»³⁸². В соответствии с практикой Европейского суда по правам человека, власти также имеют позитивное обязательство обеспечить наличие эффективной и доступной процедуры, позволяющей отдельным лицам получить доступ к своим личным досье в государственных органах в течение разумного срока³⁸³.

256. Комитета министров Совета Европы признал, что обработка данных и масштабное слежение могут подрывать права на конфиденциальность,

379 См. Замечание общего порядка № 16, п. 10.

380 См. дело «Пек против Соединенного Королевства», заявление № 44647/98, 28 января 2003 г. В упомянутом деле такое решение было принято, несмотря на тот факт, что отснятый материал был записан в общественном месте.

381 См. дело «Z против Финляндии», заявление № 22009/93, 25 февраля 1997 г.

382 См.: Совет Европы, Конвенция о защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера, статья 5.

383 См., например, дело «Араламбие против Румынии», заявление № 21737/03, информационная записка по прецедентному праву Европейского суда № 123, октябрь 2009 г.

связанные с определенной профессиональной деятельностью (например, в связи с защитой журналистских источников), и могут даже поставить под угрозу безопасность вовлеченных лиц³⁸⁴. Принцип 22 Основных принципов ООН, касающихся роли юристов, предусматривает, что «правительства признают и обеспечивают конфиденциальный характер любых сношений и консультаций между юристами и их клиентами в рамках их профессиональных отношений»³⁸⁵. Помимо этого, государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство принять «все разумные и необходимые меры ... для обеспечения уважения конфиденциальности отношений адвоката и клиента»³⁸⁶. Они также обязались обеспечивать, чтобы «журналисты, включая тех, которые представляют средства массовой информации других государств-участников, при осуществлении ими такой деятельности могли свободно искать доступ к общественным и частным источникам информации и поддерживать контакты с ними, а также чтобы уважалась их потребность в профессиональной конфиденциальности»³⁸⁷. С учетом растущего значения Интернета как средства массовой коммуникации необходимо рассмотреть вопрос о распространении защиты журналистских источников на других лиц, задействованных в процессе распространения информации³⁸⁸.

257. Помимо признания конкретных профессиональных потребностей правозащитников, которые являются журналистами или юристами, государства-участники также должны признать особые потребности других

384 См.: Комитет министров Совета Европы, Декларация о рисках для основных прав человека, связанных с цифровыми технологиями наблюдения и слежения, п. 2. Аналогичным образом, Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение в отношении конфиденциальности, безопасности и анонимности журналистских сообщений отметил, что «среда, в которой слежение широко распространено и не регламентировано надлежащими правовыми процедурами или судебным надзором, не может обеспечить презумпцию защиты источников информации. Даже узкое, нетранспарентное, не задокументированное и служебное слежение может иметь негативные последствия в отсутствие тщательного и публичного документирования использования этой практики и известной системы контроля и противовесов для предотвращения злоупотреблений в данной области» (A/HRC/23/40, п. 52). Помимо этого, Европейский суд по правам человека заявил следующее: «Принимая во внимание важность защиты журналистских источников для свободы печати в демократическом обществе и опасное воздействие, которое судебный приказ о раскрытии источника может оказать на осуществление свободы печати, подобная мера не может считаться совместимой со статьей 10 Конвенции, если она не оправдывается более важным требованием общественного интереса»; см. дело «Гудвин против Соединенного Королевства», заявление № 17488/90, 27 марта 1996 г., п. 39. Что касается адвокатов, то Комитет ООН по правам человека, например, рекомендовал Нидерландам обеспечить исключение возможности прослушивания разговоров между сторонами, имеющими право на сохранение в тайне их содержания. Комитет выразил обеспокоенность тем, что записи телефонных разговоров с участием лиц, обязанных соблюдать требования конфиденциальности, и прежде всего адвокатов, не защищены в той степени, которая могла бы обеспечить такую конфиденциальность. См. ССРР/C/NLD/CO/4, 25 августа 2009 г., п. 14.

385 См.; Основные принципы, касающиеся роли юристов, приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Гавана (Куба), 27 августа - 7 сентября 1990 г.

386 См. Брюссельский документ 2006 г. «Брюссельская декларация о системах уголовного правосудия».

387 См. Венский документ 1989 г., «Сотрудничество в гуманитарных и других областях», п. 40.

388 См.: Формирование политики для продвижения свободы СМИ: Рекомендации Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ по итогам конференции «Интернет 2013», рекомендация 3, <http://www.osce.org/ru/fom/100113?download=true>.

правозащитников в отношении защиты их права на частную жизнь, включая конфиденциальность сообщений, с целью защиты своих источников или лиц, чьи права они защищают. Особое значение это имеет для тех, чьим источникам, в том числе свидетелям и информаторам, за предоставление информации угрожает серьезная опасность, а также для тех, кто работает с лицами, подвергающимися повышенному риску нападения в случае их обращения за помощью к правозащитникам это могут жертвы торговли людьми или лица, порывающие с преступной или экстремистской группой).

258. Определенные группы правозащитников также имеют особые потребности в отношении защиты их частной жизни в связи с характером нарушений и злоупотреблений, с которыми они часто сталкиваются. Например, Генеральная Ассамблея ООН признала, что связанные с информационными технологиями нарушения и злоупотребления в отношении женщин, включая женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права женщин, вызывают все большую обеспокоенность и требуют эффективных мер реагирования. Такие нарушения и злоупотребления могут включать травлю в Интернете, виртуальное преследование, нарушение неприкосновенности частной жизни, цензуру и взлом электронной почты, мобильных телефонов и других электронных устройств с целью дискредитации жертвы и/или подстрекательства к другим нарушениям или злоупотреблениям в отношении жертвы³⁸⁹.

К. Право обращаться в международные органы и поддерживать с ними связь

259. Поскольку права человека не относятся исключительно к сфере внутренних дел государства, а представляют непосредственный и законный интерес для всех государств-участников³⁹⁰, обращение с целью передачи информации о правах человека в международные органы, в том числе международные и региональные механизмы защиты прав человека, является как признанным правом, требующим защиты, так и одним из аспектов законной правозащитной деятельности.

260. Это право неоднократно признавалось принятыми в рамках ОБСЕ обязательствами³⁹¹. Декларация ООН о правозащитниках обращает особое внимание на значение этого права и в качестве важной составляющей права на защиту прав человека, и в качестве автономного права, упоми-

389 См. Резолюцию A/RES/68/181, 18 декабря 2013 г., преамбула, п. 12.

390 Документ московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1991 г., преамбула.

391 См.: Копенгагенский документ 1990 г., пп. 10.4 и 11.3. См.: Венский документ 1989 г., п. 26, где вновь подтверждается «право лиц наблюдать за осуществлением и способствовать выполнению положений документов СБСЕ и присоединяться к другим с этой целью» и содержится обязательство государств-участников «облегчать прямые контакты и связи между этими лицами, организациями и учреждениями внутри государств-участников и между государствами-участниками».

ная его в статье 5 и статье 9 (4)³⁹². Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека ООН вновь подтвердили право любого человека, индивидуально и совместно с другими, иметь беспрепятственный доступ к международным органам, в частности к Организации Объединенных Наций, ее представителям и механизмам в области прав человека, и поддерживать связь с этими органами³⁹³.

261. Право беспрепятственно обращаться в международные органы и поддерживать с ними связь – это право, которое заложено в фундамент деятельности всех международных учреждений, включая правозащитные механизмы под эгидой ООН, ОАГ, ЕС, Совета Европы и ОБСЕ. Помимо этого, оказывая странам поддержку в вопросе соблюдения международных стандартов в области прав человека, международные механизмы по правам человека полагаются на информацию, предоставленную им отдельными лицами и группами³⁹⁴. Поэтому любые формы репрессий по отношению к правозащитникам за предоставление ими информации международным органам или иное препятствование их взаимодействию с этими органами является нарушением прав человека и одновременно подрывает функционирование механизмов, с которыми государства обязались добросовестно сотрудничать. Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека ООН настоятельно призвали государства воздерживаться от любых актов запугивания или репрессий в отношении правозащитников, включая членов их семей и партнеров, и обеспечить им защиту от таких действий³⁹⁵.

262. Международные договоры, в том числе КПП и Факультативный протокол к ней, Факультативный протокол к КЛДЖ и Факультативный протокол к МПЭСКП, содержат конкретные положения, обязывающие государства защищать своих граждан от плохого обращения или запугивания, мотивированного подачей жалобы или другой формой коммуникации с

392 Статья 5 Декларации ООН о правозащитниках гласит: «В целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях: ... с) поддерживать связь с неправительственными или межправительственными организациями». Статья 9(4) Декларации предусматривает, что каждый человек имеет право, «индивидуально и совместно с другими, на беспрепятственный доступ к международным органам, обладающим общей или специальной компетенцией получать и рассматривать сообщения по вопросам прав человека и основных свобод, а также поддерживать с ними связь».

393 См. Резолюцию ГА ООН A/RES/68/181, п. 18 и Резолюцию Совета по правам человека ООН A/HRC/RES/22/6, п. 13. См. также: Сотрудничество с Организацией Объединенных Наций, ее представителями и механизмами в области прав человека, Резолюция A/HRC/RES/24/24, принята 27 сентября 2013 года, п. 1.

394 Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников, Комментарии к Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, июль 2011 г., с. 51.

395 См. Резолюцию ГА ООН A/RES/68/181, п. 17 и Резолюцию Совета по правам человека ООН A/HRC/RES/22/6, п. 14.

международными органами³⁹⁶. В этой связи Комитет против пыток назначил докладчиков для рассмотрения любых утверждений о репрессиях согласно соответствующему положению КПП, которое требует от государств обеспечить защиту заявителей и свидетелей от любых форм плохого обращения или запугивания в связи с поданной жалобой или любыми свидетельскими показаниями. Другие договорные органы ООН также уделяют особое внимание вопросу о поддержании связи с правозащитниками и правозащитными НПО. Например, Комитет ООН по правам человека подчеркнул важность поддержания связи и сотрудничества с НПО, занимающимися вопросами прав человека³⁹⁷, и особо отметил, что любые репрессии в отношении лиц, поддерживающих связь с Комитетом, являются неприемлемыми³⁹⁸. Комитет по насильственным исчезновениям, например, также включил в свои Правила процедуры конкретные положения о репрессиях и способах реагирования на них³⁹⁹.

263. В ряде государств-участников ОБСЕ, несмотря на обязательства, принятые ими в рамках ОБСЕ, и их обязанности по международному праву, отдельные лица и группы не имеют возможности свободно и без страха репрессий подавать заявления, доклады или другие материалы мониторинга и исследований, жалобы и другие сообщения в соответствующие международные органы. Помимо этого, их возможности свободно участвовать в дискуссиях, проводить встречи и иным образом сотрудничать с этими органами, в своей стране или за рубежом, иногда значительно ограничены, в том числе вследствие угроз, предупреждений, запретов на поездки или клеветнических кампаний в их адрес из-за взаимодействия с такими органами. НПО, предоставляющие информацию международным механизмам, сообщали, что они находились под «наблюдением» правоохранительных органов или что имели место обыски и взломы их офисов и частных жилищ сотрудников. Согласно сообщениям, у некоторых из них были конфискованы паспорта либо их не пускали на посадку в самолет для поездки на международные встречи, в то время как другие подверглись репрессиям по возвращении. В некоторых странах власти применяют законодательные нормы, запрещающие распространение «ложной информации», которая считается

396 Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, статья 13; Факультативный протокол к Конвенции против пыток, статья 15; Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 11; Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, статья 13.

397 Комитет ООН по правам человека, Отношения Комитета по правам человека с неправительственными организациями, ССРР/С/104/3, 4 июня 2012 г.

398 В своем Замечании общего порядка № 33 «Обязательства государств-участников по Факультативному протоколу к Международному пакту о гражданских и политических правах» Комитет по правам человека отметил, что «государства-участники не должны препятствовать доступу к Комитету и обязаны предотвращать любые репрессии против любого лица, представившего Комитету сообщение» (UN Doc. ССРР/С/ГС/33, 25 июня 2009 г., п. 4).

399 См.: Правила процедуры Комитета ООН по насильственным исчезновениям, UN Doc. CED/C/1, 22 июня 2012 г., правила 63(2), 95(4) и 99.

наносщей ущерб репутации страны, или же аналогичные законы в целях привлечения правозащитников к уголовной ответственности за деятельность, связанную с мониторингом соблюдения прав человека и предоставлением результатов в международные органы. Например, Комитет ООН против пыток выразил обеспокоенность по поводу расширительной формулировки положений Уголовного кодекса о государственной измене, которые могут быть истолкованы как запрещающие обмен информацией о ситуации с правами человека с Комитетом или другими правозащитными органами⁴⁰⁰. Репрессии часто связаны одновременно с несколькими формами нарушений прав человека, включая неоправданные ограничения свободы передвижения и нарушения права на свободу и безопасность, свободу объединений и других прав.

264. Ежегодные доклады Генерального секретаря ООН о сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, ее представителями и механизмами в области прав человека продемонстрировали, что репрессии в отношении лиц, сотрудничающих с Организацией Объединенных Наций, вызывают все большую озабоченность, в том числе и в ряде государств-участников ОБСЕ. В контексте мониторинга имеющих место репрессий ООН также сообщила о получении заявлений об актах запугивания и репрессиях по причине сотрудничества с региональными организациями⁴⁰¹. Совет по правам человека выразил обеспокоенность в связи с «продолжающимися поступать сообщениями о случаях запугивания и репрессий в отношении отдельных лиц и групп, которые стремятся сотрудничать или сотрудничали с Организацией Объединенных Наций, ее представителями и механизмами

400 См.: Заключительные замечания по Российской Федерации, UN Doc. CAT/C/RUS/CO/5, 11 декабря 2012 г., п. 12. Например, Комитет призвал государство-участник «обеспечивать, чтобы ни одно лицо и ни одна группа не могли подвергнуться преследованию за связь с Комитетом против пыток, Подкомитетом по предупреждению пыток, Фондом добровольных взносов ООН для жертв пыток и другими правозащитными органами Организации Объединенных Наций или за предоставление им информации в рамках своей сферы компетенции», см. там же, п. 12(b). Кроме того, Комитет также выразил особую озабоченность относительно законодательства, обязывающего организации, получающие финансовую помощь от зарубежных источников, регистрироваться в качестве «иностранцев агентов» и публично именоваться таковыми; см. там же, п. 12. Впоследствии Комитет получил сообщение о том, что на основании этого законодательства против двух организаций и их руководства были выдвинуты обвинения в связи с информацией, представленной этими двумя организациями Комитету. См.: Письма, направленные Российской Федерации Председателем и Докладчиком по вопросу о репрессиях, от 17 и 28 мая 2013 года, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=1&DocTypeID=130. В своих заключительных замечаниях по Таджикистану Комитет против пыток также выразил серьезную обеспокоенность сообщениями о преследованиях и запугивании правозащитников после их встречи со Специальным докладчиком по вопросу о пытках и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видах обращения и наказания во время его визита в Таджикистан в мае 2012 г. и о роспуске в административном порядке правозащитной организации, которая взаимодействовала со Специальным докладчиком в ходе его визита. См. Комитет ООН против пыток, Заключительные замечания по Таджикистану, UN Doc. CAT/C/TJK/CO/2, 20 ноября 2012 г., п. 15.

401 См. A/HRC/24/29, 31 июля 2013 г., п. 49 и п. 14 (касательно утверждений о репрессиях за связь с региональными организациями). См. также предыдущие доклады Генерального секретаря ООН о сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, ее представителями и механизмами в области прав человека: UN Doc. A/HRC/21/18, 13 августа 2012 г.; UN Doc. A/HRC/18/19, 21 июля 2011 г.; UN Doc. A/HRC/14/19, 7 мая 2010 г.

в области прав человека, а также в связи с серьезностью сообщений о репрессиях, включая нарушения прав жертвы на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, и нарушения обязательств по международному праву, запрещающему пытки и жестокое, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение»⁴⁰². В связи с этим Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека ООН призвали государства воздерживаться от любых актов запугивания или репрессий и обеспечивать надлежащую защиту от таких действий. Помимо этого, они призвали государства выполнить свои обязанности по пресечению безнаказанности за любые такие акты путем привлечения виновных к суду и предоставления эффективного средства правовой защиты их жертвам; также следует избегать применения законодательства, подрывающего право на беспрепятственное обращение в международные органы и поддержание с ними связи⁴⁰³. Вслед за ПАСЕ, которая выразила серьезную озабоченность по поводу незаконного давления на адвокатов, которые защищают лиц, подающих заявления в ЕСПЧ, и других актов запугивания, Комитет министров Совета Европы призвал государства воздерживаться от оказания давления на заявителей, их адвокатов и членов их семей с целью воспрепятствовать подаче жалоб в Суд, с тем чтобы эффективно защищать заявителей от такого давления, а также выявлять и надлежащим образом расследовать все случаи предполагаемого нарушения права на обращение в Европейский суд по правам человека⁴⁰⁴.

265. Если национальные механизмы защиты прав человека являются неэффективными, международные органы могут оказаться единственной или последней инстанцией, в которую можно обратиться за правовой компенсацией или по вопросам продвижения и защиты прав человека. Для тех, кто находится за пределами определенной страны, информация, направленная в международные органы, в частности в механизмы по правам человека, иногда является единственным способом узнать о ситуации с правами человека в данной стране. В этих обстоятельствах государства часто

402 A/HRC/RES/24/24, преамбула.

403 См. Резолюцию ГА ООН A/RES/68/181, п. 17 и Резолюцию Совета по правам человека ООН A/HRC/RES/22/6, п. 14. См. также Резолюцию A/HRC/RES/24/24, которая призывает государства рассмотреть вопрос о создании национального координационного центра для борьбы с актами запугивания и репрессий в отношении отдельных лиц и групп, которые поддерживают связь с Организацией Объединенных Наций, ее представителями и механизмами в области прав человека, см. п. 8.

404 См.: Комитет министров Совета Европы, Резолюция CM/Res(2010)25 об обязанности государств-членов соблюдать и защищать право на индивидуальное обращение в Европейский суд по правам человека, 10 ноября 2010 г., пп. 1-2 и 4. Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) изложила почти идентичные рекомендации в принятой в 2007 г. резолюции, см.: Резолюция ПАСЕ 1571 (2007) об обязанности государств-членов Совета Европы сотрудничать с Европейским судом по правам человека, пп. 17.1.-17.3). В этой резолюции Ассамблея выразила серьезную озабоченность «тем фактом, что компетентными органами все еще не проведено полное и эффективное расследование ряда сообщений об убийствах, исчезновениях, избитии и запугивании лиц, обратившихся в Суд» и отметила, что незаконные методы оказания давления на адвокатов, которые защищали заявителей в Суде, «включали выдвижение надуманных уголовных обвинений, пристрастные налоговые проверки и угрозы преследования за «злоупотребление служебным положением». Аналогичное давление оказывается и на НПО, которые помогают заявителям подготовить свои досье». Такое запугивание помешало предполагаемым жертвам нарушений прав человека обратиться в Суд или вынудило их отозвать свои заявления (см. пп. 5-7).

воспринимают передачу такой информации как выставление страны и ее правительства в плохом свете, поскольку эта информация может свидетельствовать об ответственности властей за нарушения прав человека, а также о коррупции. Тем не менее, государства-участники ОБСЕ обязались уважать права человека и право защищать права человека и основные свободы⁴⁰⁵. Они также подтвердили значение вклада отдельных лиц, групп и объединений с точки зрения содействия государствам, обеспечивающим выполнение их обязательств в области человеческого измерения, принятых в рамках ОБСЕ⁴⁰⁶. Поэтому государства также должны уважать и защищать право правозащитников на передачу информации в международные органы.

266. В целях укрепления защиты прав человека в своей зоне ответственности государства должны рассматривать и признавать обращение в международные органы, в частности в международные механизмы по правам человека, в качестве обычной и важной практики. В связи с этим, государства-участники должны предпринять активные шаги для содействия осуществлению права правозащитников на обращение в такие органы. Например, как неоднократно было рекомендовано договорными органами ООН, государства должны обеспечить перевод соответствующих договоров, заключительных замечаний и рекомендаций по докладам государств, правовых прецедентов и других соответствующих документов на национальный язык и организовать их широкое распространение в целях повышения уровня информированности о международных механизмах защиты прав человека и поощрения использования этих механизмов⁴⁰⁷. Аналогичным образом, государства должны обеспечить распространение рекомендаций других механизмов по правам человека, а также стандартов и правовой практики региональных механизмов по правам человека и других институтов. Они также должны публиковать и распространять информацию о

405 Венский документ 1989 г., п. 13.5; Декларация ООН о правозащитниках, статья 1.

406 См., например, Московский документ 1991 г.

407 См., например, следующую рекомендацию Комитета по правам человека, которая в той или иной форме содержится во всех заключительных замечаниях по докладу государства: «Государству-участнику следует широко распространять информацию о Пакте, двух Факультативных протоколов к нему, текст второго периодического доклада, письменные ответы, данные им на перечень вопросов, составленный Комитетом, и настоящие заключительные замечания, с тем чтобы расширять осведомленность по этим вопросам судебных, законодательных и административных органов, гражданского общества и неправительственных организаций, действующих в стране, а также общественности в целом. Комитет также предлагает перевести доклад и настоящие заключительные замечания на другой официальный язык государства-участника». См.: Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по Боснии и Герцеговине, UN Doc. CCPR/C/BIH/CO/2, 13 ноября 2012 г., п. 22. Аналогичным образом, Комитет по правам ребенка заявил, что «Комитет далее рекомендует обеспечить широкое распространение на используемых в стране языках объединенного второго–четвертого доклада и письменных ответов государства-участника, а также соответствующих рекомендаций (заключительных замечаний), в том числе (но не исключительно) через Интернет, среди широкой общественности, организаций гражданского общества, средств массовой информации, молодежных групп, групп специалистов и детей в целях стимулирования обсуждения и повышения уровня информированности о Конвенции и Факультативных протоколах к ней, а также их осуществлении и контроля за их реализацией». См.: Комитет ООН по правам ребенка (КПР), Заключительные замечания по Боснии и Герцеговине, UN Doc. CRC/C/BIH/CO/2-4, 29 ноября 2012 г., п. 81.

порядке подачи жалоб в международные и региональные правозащитные механизмы и институты, включая региональные суды по правам человека, и при необходимости способствовать всеми другими способами использованию этих механизмов.

267. Договорные органы ООН также периодически обращаются к государствам с просьбой проводить активные консультации с гражданским обществом при подготовке периодических докладов о выполнении соответствующего договора по правам человека⁴⁰⁸. Аналогичным образом, государствам предлагается готовить национальные доклады и другие материалы для универсального периодического обзора (УПО) Совета по правам человека в рамках широкого процесса консультаций на национальном уровне со всеми заинтересованными сторонами⁴⁰⁹. Все такие консультации должны быть открытыми, инклюзивными и эффективными. При их проведении государства-участники должны уважать право правозащитников подавать свои доклады или заключения в качестве альтернативы докладу государства. Признавая ценность вклада гражданского общества в этот процесс, государства-участники должны проявить инициативу в налаживании контактов с гражданским обществом, а также способствовать его активному взаимодействию с международными правозащитными механизмами и институтами, в том числе путем распространения информации о предстоящей подготовке специальных обзоров, касающихся положения в области прав человека в данной стране, а также о сроках и условиях предоставления информации в соответствующий механизм или институт, готовящий обзор.

268. Во время визитов представителей международных органов, в частности правозащитных механизмов и институтов (в том числе специальных процедур ООН и органов, созданных под эгидой ОБСЕ, Совета Европы и МКПЧ), государства должны обеспечить свободное и безопасное взаимодействие

408 См., например: Комитет ООН по правам человека, Заключительные замечания по Боснии и Герцеговине, UN Doc. CCPR/C/BIG/CO/2, 13 ноября 2012 г., п. 22, который гласит: «Комитет также просит государство-участник при подготовке своего третьего периодического доклада провести широкие консультации с организациями гражданского общества и неправительственными организациями».

409 См.: Совет ООН по правам человека, Институциональное строительство Совета по правам человека, резолюция A/HRC/RES/5/1, приложение, п. 15.

правозащитников с представителями этих органов, а также конфиденциальность такого взаимодействия⁴¹⁰.

IV. РАМКИ ВЫПОЛНЕНИЯ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ

Выполнение на национальном уровне

269. В соответствии со статьей 2 Декларации ООН о правозащитниках, государства должны принимать такие законодательные, административные и другие меры, которые могут быть необходимы для обеспечения эффективных гарантий прав и свобод, упомянутых в Декларации. Совет ООН по правам человека предлагает государствам «обращаться за помощью... в процессе пересмотра, изменения или разработки законодательства, которое затрагивает или будет затрагивать прямо или косвенно деятельность правозащитников»⁴¹¹. Помимо законодательства, государства также должны провести пересмотр своей политики и практики таким образом, чтобы они не подвергали правозащитников риску и не препятствовали их работе, а, напротив, расширяли их возможности в рамках осуществления правозащитной деятельности. При этом государства должны проводить консультации с гражданским обществом и обращаться за технической помощью к международным органам, включая БДИПЧ, в случае возникновения такой необходимости⁴¹².

410 Согласно условиям проведения визитов в государства, принятым специальными докладчиками/представителями ООН, приглашающее правительство должно предоставить, в частности, следующие гарантии и возможности:

«(а) свободу передвижения по всей стране, включая облегчение условий перемещения, особенно в районах с ограниченным доступом;

(b) свободу проведения расследований, особенно в том, что касается:

- (i) доступа ко всем тюрьмам, центрам содержания под стражей и местам проведения допросов;
- (ii) контактов с центральными и местными органами всех ветвей власти;
- (iii) контактов с представителями неправительственных организаций, других частных институтов и средств массовой информации;
- (iv) конфиденциального и неконтролируемого контакта со свидетелями и другими частными лицами, в том числе с лицами, лишенными свободы, когда это считается необходимым для выполнения мандата специального докладчика; и
- (v) полного доступа ко всем документальным материалам, имеющим отношение к мандату;

(с) гарантии правительства относительно того, что никакие должностные или частные лица, имевшие контакты со специальным докладчиком/представителем в контексте выполнения его мандата, не будут в связи с этим подвергаться угрозам, преследованию или наказанию или привлекаться к судебной ответственности...» (E/CN.4/1998/45, Добавление V).

411 A/HRC/RES/22/6, п. 22.

412 Совет по правам человека особо отметил, в частности, «ценный вклад национальных правозащитных учреждений, гражданского общества и других заинтересованных сторон в предоставление государствам информации о потенциальных последствиях проекта законодательства на этапе его разработки или пересмотра в целях обеспечения его соответствия нормам международного права прав человека». См. A/HRC/RES/22/6, п. 17.

270. Базовый анализ государствами-участниками законов и практики, затрагивающих интересы правозащитников, является важным первым шагом на пути к выполнению настоящих рекомендаций, а также других соответствующих стандартов и обязательств. Последующий мониторинг, осуществляемый на постоянной основе, позволит отслеживать достигнутый прогресс и выявлять сохраняющиеся проблемы. Помимо этого, государствам следует предпринять действенные последующие шаги по результатам анализа и мониторинга. Это может быть принятие законодательных и других изменений, составление долгосрочных национальных планов действий и планирование совместных мероприятий с правозащитниками, национальными правозащитными институтами (НПИ) и другими заинтересованными сторонами с целью продвижения статуса и деятельности правозащитников, а также создания и укрепления безопасных и благоприятных условий для этой деятельности.
271. Отметив, что члены и сотрудники независимых национальных правозащитных институтов (НПИ), действующих в соответствии с Парижскими принципами, могут считаться правозащитниками, Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников подчеркнула важную роль, которую НПИ могут играть в обеспечении защиты правозащитников, в том числе посредством следующих видов деятельности: получение и рассмотрение жалоб правозащитников; агитация и выступления в пользу создания благоприятных условий для работы правозащитников; взаимодействие с международными и региональными механизмами защиты прав человека и предоставление этим механизмам информации о положении правозащитников в своей стране; обеспечение общественной поддержки в случае нарушения прав правозащитников; мониторинг положения правозащитников, находящихся в тюрьмах или центрах содержания под стражей; оказание юридической помощи или посредничество в случае возникновения споров между правозащитниками и властями или другими субъектами общества⁴¹³. НПИ также могут играть важную роль в мониторинге выполнения данных руководящих принципов, в том числе в проведении базового анализа законов, упомянутого выше.

413 См.: Доклад Специального докладчика Совету по правам человека ООН, UN Doc. A/HRC/22/47, 16 января 2013 г. В своих общих замечаниях Подкомитет по аккредитации Международного координационного комитета национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (МКК), напомнил, что «национальные учреждения учреждаются государствами с конкретной целью поощрения и защиты прав человека на национальном уровне». Кроме того, он подчеркнул, что НПИ (НПЗУ), в соответствии с основополагающим требованием Парижских принципов, должны развивать, документально оформлять и поддерживать рабочие отношения с рядом правозащитных органов и учреждений, включая гражданское общество и неправительственные организации. «Важность оформления четких и действенных отношений с другими правозащитными органами и гражданским обществом, например, посредством открытых меморандумов о взаимопонимании, отражает важность обеспечения стабильных конструктивных рабочих отношений и является ключевым фактором повышения прозрачности работы НПЗУ с этими органами». См.: International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights, ICC SCA General Observations as adopted in Geneva in May 2013 [Международный координационный комитет национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека, Общие замечания ПКА МКК], pages 6 and 21-22.

272. Государства-участники должны обеспечить НПИ сильный мандат в соответствии с Парижскими принципами, а также ресурсы, необходимые для эффективного и независимого выполнения их задач. Государства обязались содействовать созданию и укреплению независимых национальных институтов в области прав человека и верховенства права⁴¹⁴. В этой связи Парламентская ассамблея ОБСЕ настоятельно рекомендовала государствам-участникам «создавать национальные правозащитные учреждения в соответствии с Парижскими принципами, принимать надлежащие меры по обеспечению их независимости и осуществлять все шаги, необходимые для налаживания сотрудничества с другими представителями гражданского общества и защиты их интересов»⁴¹⁵. Комитет министров Совета Европы также призвал государства-члены «рассмотреть, в случае необходимости, укрепление полномочий и потенциала независимых комиссий, омбудсменов или национальных правозащитных органов получать, рассматривать и давать свои рекомендации по решениям в отношении жалоб правозащитников на нарушение их прав»⁴¹⁶.

273. Парламентская ассамблея ОБСЕ рекомендовала парламентским делегациям при ОБСЕ более активно взаимодействовать с правозащитниками и национальными правозащитными институтами в своих государствах⁴¹⁷. Аналогичным образом, ПАСЕ подчеркнула, что парламентарии несут значительную ответственность за формирование политического ландшафта и создание условий, в которых работают правозащитники, а также за мониторинг событий в области прав человека⁴¹⁸. В частности, ПАСЕ призвала национальные парламенты государств-членов Совета Европы, среди прочего, обеспечить, чтобы законодательство, касающееся правозащитников и их деятельности, соответствовало международным стандартам; принимать и выполнять документы, не носящие законодательного характера (например, национальные планы действий или стратегии в области защиты правозащитников); установить и поддерживать регулярные контакты с правозащитниками; обеспечить общественное признание деятельности правозащитников (например, путем организации слушаний и парламентских дебатов, а также учреждения наград для правозащитников); поддерживать меры по оказанию помощи и защите правозащитников, подвергающихся опасности; сделать достоянием общественности защитные механизмы и декларации Организации Объединенных Наций и Совета Европы, каса-

414 Копенгагенский документ 1990 г., п. 27.

415 Парламентская ассамблея ОБСЕ, Резолюция об укреплении взаимодействия ОБСЕ с правозащитниками и национальными правозащитными учреждениями, п. 15. – Киевская декларация и резолюции, принятые на шестнадцатой ежегодной сессии, Киев, 5–9 июля 2007 г., с. 31-34, <http://www.oscepa.org/publications/declarations/2007-kyiv-declaration/254-2007-kyiv-declaration-rus/file>.

416 Указ. соч.: Декларация комитета Министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, п. 2 (v).

417 Парламентская ассамблея ОБСЕ, Резолюция об укреплении взаимодействия ОБСЕ с правозащитниками и национальными правозащитными учреждениями, п. 20.

418 Резолюция ПАСЕ 1660 (2009), п. 3.

ющиеся правозащитников⁴¹⁹. Парламентариям государств-участников ОБСЕ рекомендуется принять эти и другие меры, в том числе с целью продвижения данных руководящих принципов и обеспечения эффективных дальнейших шагов по их выполнению.

274. В 2010 г. Совет по правам человека ООН призвал государства «создавать и укреплять механизмы для консультирования и диалога с правозащитниками, в том числе путем создания координационного центра правозащитников в рамках государственной администрации там, где такие центры отсутствуют, с целью, в частности, определения конкретных потребностей в деле защиты, включая защиту женщин-правозащитников, и обеспечения участия правозащитников в процессе развития и в осуществлении целевых мер по защите»⁴²⁰. Если правозащитники сталкиваются с серьезной угрозой своему человеческому достоинству, а также физической и психологической неприкосновенности, государства-участники должны разрабатывать и осуществлять национальные стратегии, программы или механизмы для защиты правозащитников. В соответствующих случаях государства также должны рассмотреть вопрос о создании или назначении консультативных и координационных органов, занимающихся выполнением таких программ и стратегий защиты. Если подобные органы уже работают или готовы к работе, им нужно поручить и проведение базового анализа и последующего мониторинга выполнения данных руководящих принципов, а также других соответствующих стандартов и обязательств. В зависимости от мандата этих органов и конкретных условий в стране, в них должны входить, среди прочих, представители соответствующих министерств, правоохранительных и судебных органов, национальных, областных и местных органов власти; парламента; национальных правозащитных институтов (НПИ), а также независимые правозащитники, представляющие широкий спектр и все многообразие правозащитного сообщества в данной стране. Если это целесообразно, следует также рассмотреть возможность включения в этот список представителей межправительственных организаций, в том числе их миссий на местах.

275. Генеральная Ассамблея ООН призывает государства обеспечить перевод Декларации ООН о правозащитниках и принять меры для ее максимального распространения на национальном и местном уровнях, в том числе среди должностных лиц государственных органов и представителей

419 Там же, п. 13. В своей резолюции о положении правозащитников в государствах-членах Совета Европы от 2012 г. Ассамблея вновь призвала национальные парламенты и их членов обеспечить, чтобы «законодательство, касающееся правозащитников и их работы, соответствовало международным стандартам, и воздерживаться от принятия законов, налагающих на правозащитников необоснованные ограничения и административное бремя, а при необходимости – отменить такие законы» и чтобы «правозащитные НПО и правозащитники привлекались к разработке законодательства, касающегося их, с проведением надлежащих общественных консультаций», см. Резолюцию ПАСЕ 1891 (2012), п. 6.

420 Резолюция A/HRC/RES/13/13 Совета по правам человека ООН, п. 5. Парламентская ассамблея Совета Европы также призвала государства-члены «создавать соответствующие инфраструктуры и программы помощи правозащитникам, подвергающимся опасности». См. Резолюцию ПАСЕ 1660 (2009), п. 13.1.

негосударственных субъектов. Она также рекомендовала государствам повышать осведомленность о Декларации и проводить обучение по вопросам, касающимся Декларации, с тем чтобы должностные лица и органы власти, в том числе судебные органы, могли соблюдать положения Декларации и тем самым способствовать лучшему пониманию правозащитников и их работы и уважению к ним⁴²¹. Государствам-участникам ОБСЕ рекомендуется принять аналогичные меры в отношении данных руководящих принципов. Им следует широко распространять руководящие принципы, в том числе среди соответствующих профессиональных групп и частных субъектов, и использовать их для просвещения в области прав человека и обучения соответствующих должностных лиц, работников сферы образования и других специалистов. Государства должны сотрудничать с БДИПЧ в деле повышения осведомленности о данных руководящих принципах, проведения соответствующих учебных и образовательных мероприятий, а также в деле оказания поддержки инициативам независимых НПИ и гражданского общества, направленным на достижение указанных целей.

Защита правозащитников в других государствах-участниках ОБСЕ и в третьих странах

276. Признавая тот факт, что защита правозащитников не является исключительно внутренним делом, государства-участники должны рассмотреть вопрос о разработке практических рекомендаций для соответствующих должностных лиц относительно мер поддержки и защиты правозащитников в других государствах-участниках ОБСЕ, а также в других странах за пределами региона ОБСЕ. Комитет министров Совета Европы рекомендовал государствам «принимать меры для незамедлительного оказания помощи и обеспечения защиты правозащитникам, находящимся под угрозой в третьих странах, например, когда это целесообразно, присутствуя на судебном разбирательстве или наблюдая за ним, а также, если это возможно, в срочном порядке предоставляя визы»⁴²².

421 См. A/RES/66/164, пп. 11 и 12. См. также A/RES/68/181, 18 декабря 2013 г., п. 1. Рекомендации Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников на эту же тематику см., например, в ее докладе A/HRC/25/55, пп. 131 (с) и (g), в котором рекомендуется широко распространить текст Декларации и обеспечить, чтобы в образовательных программах, особенно предназначенных для сотрудников правоохранительных и государственных органов, содержались модули с материалами, признающими роль, которую играют в обществе правозащитники, а также обеспечивать государственным должностным лицам необходимую подготовку по вопросу о роли и правах правозащитников. Для повышения уровня осведомленности судебных, законодательных и административных органов власти, гражданского общества и неправительственных организаций, а также широкой общественности, договорные органы ООН также регулярно призывают государства обеспечить перевод и распространение соответствующих документов по правам человека и докладов об их выполнении, а также заключительных замечаний и рекомендаций Комитетов. См. стандартные рекомендации, которые Комитет ООН по правам человека включает в свои заключительные замечания по докладу государства-участника – например, CCPR/C/DEU/CO/6, 12 ноября 2012 г. п. 19.

422 Декларация Комитета министров Совета Европы, п. 2(xi).

277. Руководящие принципы Европейского союза в отношении правозащитников содержат определенные указания для миссий ЕС за рубежом (то есть для дипломатических миссий государств-членов ЕС и делегаций Европейской комиссии) относительно мер в поддержку правозащитников в третьих странах, и рекомендуют миссиям ЕС проводить в целом активную политику в отношении правозащитников⁴²³. В 2009 г. ПАСЕ призвала государства-члены Совета Европы, которые также являются членами ЕС, в полной мере использовать Руководящие принципы ЕС и выполнять их в пределах своих границ⁴²⁴.

278. Исследование, проведенное по заказу Европейского парламента для оценки выполнения Руководящих принципов ЕС, выявило множество примеров хорошей практики, но также и пробелы в выполнении Руководящих принципов – частично из-за недостаточной осведомленности об их содержании как среди дипломатов, так и среди правозащитников, а также из-за непонимания того, как проводить правозащитную деятельность в соответствии с Руководящими принципами ЕС⁴²⁵. Поэтому государства-участники ОБСЕ, которые также являются членами ЕС, должны обеспечить широкое распространение Руководящих принципов ЕС среди своих дипломатических миссий и других должностных лиц, а также достаточное обучение членов дипломатических миссий и других должностных лиц вопросам выполнения Руководящих принципов, с тем чтобы они уделяли первостепенное внимание реализации мер, предусмотренных в этом документе. Другие государства-участники должны принять аналогичные меры на основе их собственных национальных или дополнительных руководящих принципов⁴²⁶.

423 Обеспечение защиты: руководящие принципы Европейского союза в отношении правозащитников, п. 10, http://eeas.europa.eu/delegations/kyrgyzstan/documents/press_corner/news2012/updated_eu_guidelines_on_human_rights_defenders_2008_ru.pdf. Руководящие принципы были первоначально приняты в 2004 г. и пересмотрены в 2008 г.

424 Резолюция ПАСЕ 1660 (2009), п. 12.3.

425 См.: Карен Беннетт, Оценка выполнения Руководящих принципов Европейского союза о правозащитниках на примере Кыргызстана, Таиланда и Туниса. – Европейский парламент, Генеральный директорат по внешней политике Союза, июнь 2013 г., [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/410221/EXPO-DROI_ET\(2013\)410221_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/410221/EXPO-DROI_ET(2013)410221_EN.pdf) (англ.). На основе изученных примеров из трех разных географических регионов в докладе был сделан ряд рекомендаций по более эффективному выполнению руководящих принципов. Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников также рекомендовала разработать простые индикаторы структурных показателей и конечных результатов, которые были бы полезны при выполнении и оценке руководящих принципов Европейского Союза о правозащитниках. См.: Доклад по итогам визита в Ирландию, UN Doc. A/HRC/22/47/Add.3, 26 февраля 2013 г., п. 111(g).

426 Швейцарские руководящие принципы признают, например, важность специализированных курсов обучения для тех сотрудников посольства, которые работают в особенно тесном контакте с правозащитниками: «Этот специально обученный персонал будет действовать в качестве координаторов и мультипликаторов, передавая свои знания коллегам» (с. 17).

279. Примерами хорошей практики в данной сфере являются руководящие принципы по защите правозащитников, изданные норвежским⁴²⁷ и швейцарским⁴²⁸ правительствами для их дипломатических служб и представительств за рубежом. Эти руководящие принципы предусматривают ряд возможных практических мер по поддержке правозащитников через дипломатические миссии в конкретной стране, в том числе, например, поддержание прямых контактов с правозащитниками в целях обмена информацией и легитимизации их деятельности; наблюдение за ходом судебных процессов и посещение тюрем и лиц, находящихся под домашним арестом; выражение обеспокоенности компетентным органам принимающей страны по поводу положения правозащитников (например, через формальные и неформальные каналы, демарши и заступничество); привлечение внимания к правозащитной деятельности через средства массовой информации, пресс-релизы, интервью и публичные заявления, а также привлечение внимания к отдельным правозащитникам; сотрудничество с международными организациями, другими дипломатическими представительствами и с местными НПИ с целью обмена информацией и координирования контактов с правозащитниками. В руководящих принципах обеих стран также признается, что в определенных случаях правозащитникам требуется поддержка, в том числе финансовая и практическая помощь, для того чтобы временно переехать в другой город или в соседнюю страну⁴²⁹. Все государства-участники ОБСЕ должны поручить своим дипломатическим миссиям оказание поддержки правозащитникам и усиление их защиты в случае необходимости. В частности, при реализации таких мер они должны обеспечить налаживание контактов с правозащитниками, проживающими за пределами столицы в сельских и отдаленных районах страны⁴³⁰.

280. В дополнение к деятельности, осуществляемой через дипломатические представительства за рубежом, в принятых Норвегией руководящих принципах подчеркивается важность выражения на политических совещаниях и во время официальных визитов обеспокоенности по поводу общего

427 Norway's efforts to support human rights defenders, Guide for the foreign service [Усилия Норвегии по поддержке правозащитников: руководящие принципы для дипломатического корпуса], Norwegian Ministry of Foreign Affairs, December 2010, http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/handbooks_brochures/2010/hr_defenders_guide.html?id=633052.

428 Swiss Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders [Швейцарские руководящие принципы по защите правозащитников], Federal Departmental of Foreign Affairs (FDFA), December 2013, <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=en&mmsg-id=51322>.

429 Указ. соч., сноска 427 и 428: Norway's efforts, p. 14; Swiss Guidelines, p. 15.

430 Вышеупомянутое исследование по выполнению Руководящих принципов ЕС показало, что, например, посещения или наблюдения за ходом судебного разбирательства представителями дипломатических миссий в указанных странах редко происходят за пределами столиц (см.: Европейский парламент, Генеральный директорат по внешней политике Союза, Оценка выполнения Руководящих принципов Европейского союза о правозащитниках на примере Кыргызстана, Таиланда и Туниса, июнь 2013 г.). В Руководящих принципах Швейцарии также подчеркивается необходимость, например, посещать правозащитников в сельских районах, с тем чтобы оказывать им моральную поддержку и усиливать их защиту (см. Руководящие принципы Швейцарии, с. 12).

положения правозащитников и по поводу отдельных случаев. Руководящие принципы также рекомендуют, например, включать информацию о положении правозащитников в справочные материалы, которые готовятся для политического руководства страны перед официальным визитом. В ходе таких визитов официальные лица должны рассматривать возможность встречи с представителями гражданского общества и правозащитниками принимающей страны⁴³¹. Другие государства-участники также должны принять подобные меры.

281. Аналогичным образом, правительство Нидерландов разработало план действий в рамках своей внешней политики в области прав человека. В нем предусматривается, что МИД Нидерландов «будет способствовать ускоренной выдаче шенгенских краткосрочных виз для находящихся в бедственном положении правозащитников, которые обращаются за разрешением на временное пребывание в Нидерландах»⁴³². Принятые Швейцарией руководящие принципы тоже предусматривают, что «если при детальном рассмотрении дела будет получено подтверждение того, что выезд из страны является наиболее целесообразным вариантом, [МИД Швейцарии] позволит определенную степень гибкости в процессе выдачи швейцарской визы»⁴³³. В дополнение к упомянутой выше рекомендации Комитета министров Совета Европы ПАСЕ рекомендовала государствам разработать схемы выдачи виз по гуманитарным основаниям или принять другие соответствующие меры⁴³⁴ и напрямую призвала национальные парламенты «поддерживать меры по оказанию помощи и защите правозащитников, подвергающихся опасности, такие как оперативная выдача виз...»⁴³⁵. Вместе с организациями гражданского общества и сетями правозащитников парламентарии тоже могут играть важную роль в оказании поддержки национальным или местным органам власти и государственным или частным учреждениям в размещении таких переселенцев или предоставлении им финансовой помощи.

282. Как отметила Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников, помощь в целях развития тоже является важным инструментом в деле обеспечения защиты правозащитников в третьих странах, а также создания безопасных и благоприятных условий для их работы. В этом

431 Указ. соч., сноска 427: Norway's efforts, p. 20.

432 Action Plan for Human Rights Defenders (Dutch Action Plan) [План действий для правозащитников], p. 5, <http://www.government.nl/issues/human-rights/supporting-human-rights-defenders>.

433 Указ. соч., сноска 428: Swiss Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders, p. 16. Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников выделила Ирландию в качестве примера хорошей практики, после того как эта страна в 2006 г. ввела в действие специальный план выдачи виз по гуманитарным основаниям, который предоставляет правозащитникам, сталкивающимся с временными проблемами безопасности, механизм ускоренного въезда в Ирландию на краткий срок для передышки. См. HRC/22/47/Add.3, 26 февраля 2013 г., п. 56.

434 См. Декларацию Комитета министров Совета Европы, п. 2(х) и резолюцию ПАСЕ 1660 (2009), п. 12.2.

435 Резолюция ПАСЕ 1660 (2009), п. 13.5.

контексте Специальный докладчик подчеркнула важность согласованного и последовательного реагирования со стороны доноров в случаях нарушений прав человека, а также необходимость финансирования для поддержки потенциала и безопасности правозащитников в рамках программ развития⁴³⁶.

Международное сотрудничество и механизмы защиты прав человека

283. Подчеркивая совместную ответственность за отстаивание принципов ОБСЕ – с особым вниманием к демократии, верховенству права и уважению прав человека – государства-участники ОБСЕ подтвердили свою решимость сотрудничать в рамках ОБСЕ, а также с ее институтами и представителями⁴³⁷. Они взяли на себя обязательство принимать как в рамках ОБСЕ, так и через другие организации, членами которых они являются, основанные на сотрудничестве совместные меры, с тем чтобы предлагать государствам-участникам помощь в соблюдении ими принципов ОБСЕ и выполнении соответствующих обязательств. Государства будут укреплять существующие и разрабатывать новые инструменты, основанные на сотрудничестве, с тем чтобы эффективно откликаться на просьбы других государств-участников об оказании помощи⁴³⁸. Таким образом, они вновь подтвердили, что «ОБСЕ будет продолжать играть активную роль в своем регионе, в полной мере используя свои институты – Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и Представителя по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ), – свои операции на местах и свой Секретариат. Они являются важными инструментами содействия всем государствам-участникам в выполнении их обязательств, включая уважение прав человека, демократии и верховенства закона»⁴³⁹. С целью создания условий, в которых правозащитники могли бы свободно осуществлять свою деятельность, в Руководящих принципах Европейского союза содержится обязательство способствовать укреплению существующих региональных механизмов защиты правозащитников – таких, как БДИПЧ и Комиссар Совета Европы по правам человека, – а также поддерживать специальные процедуры Совета по правам человека ООН, в том числе Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников⁴⁴⁰.

284. Государствам-участникам следует добросовестно участвовать в составлении обзоров на равноправной основе с другими странами и сотрудничать с международными органами по правам человека с целью усиления защиты

436 См., например: HRC/22/47/Add.3, 26 февраля 2013 г., п. 65.

437 Стамбульский документ 1999 г. «Хартия европейской безопасности», III. Наш общий ответ, п. 14.

438 Там же.

439 Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке (Маастрихт, 2003 г.), п. 20.

440 См. Руководящие принципы Европейского Союза, п. 12, с. 7–9 и п. 13, с. 9–10.

правозащитников и создания и упрочения безопасных и благоприятных условий для их работы. Например, Комитет министров Совета Европы призвал свои государства-члены сотрудничать с механизмами Совета Европы в области прав человека и, в частности, с Европейским судом по правам человека, а также с Комиссаром по правам человека, оказывая поддержку визитам в конкретные страны, принимая соответствующие меры реагирования и вступая в диалог с Комиссаром по вопросу о положении правозащитников, когда имеется подобная просьба⁴⁴¹. Аналогичным образом, государства-участники должны сотрудничать и благожелательно реагировать на просьбы специальных процедур ООН, включая Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников, о посещении их стран⁴⁴². Они также должны полностью выполнять свои обязательства по предоставлению в мониторинговые органы периодических докладов о выполнении ратифицированных ими международных документов по правам человека; помимо этого, они должны предоставлять этим органам конкретную информацию о мерах, принимаемых для обеспечения защиты правозащитников, в соответствии с требованиями. В частности, государства должны обеспечить эффективные и необходимые дальнейшие меры для выполнения рекомендаций, предложенных международными органами мониторинга в области выполнения договоров и другими механизмами защиты прав человека. Совет по правам человека ООН призвал государства «включать в их доклады для универсального периодического обзора и для договорных органов информацию о предпринятых шагах по созданию безопасных и благоприятных условий для деятельности правозащитников»⁴⁴³.

285. При пересмотре законодательства и разработке поправок в законы государствам-участникам предлагается обращаться за помощью к БДИПЧ, с тем чтобы полностью привести свое законодательство в соответствие с международными стандартами в области прав человека и принятыми в рамках ОБСЕ обязательствами в отношении защиты правозащитников. Помимо этого, они должны информировать БДИПЧ о мерах, принятых для выполнения данных руководящих принципов. Это важно для того, чтобы обеспечить выполнение БДИПЧ своей роли по ведению мониторинга и оказанию помощи государствам-участникам в выполнении соответствующих обязательств в области человеческого измерения, в том числе путем обмена

441 Декларация Комитета министров Совета Европы, п. 2(viii).

442 Генеральная Ассамблея ООН призывает государства «серьезно рассматривать возможность положительного реагирования на просьбы Специального докладчика о посещении их стран и настоятельно призывает их вступать в конструктивный диалог со Специальным докладчиком по вопросам принятия последующих мер и осуществления ее рекомендаций, с тем чтобы позволить Специальному докладчику еще более эффективно выполнять свой мандат», см. A/RES/66/164, п. 10.

443 См. A/HRC/RES/22/6, п. 19.

информацией и передовым опытом⁴⁴⁴. БДИПЧ, являющемуся основным институтом в области человеческого измерения, поручено докладывать «через регулярные промежутки времени о своей деятельности и предоставлять информацию по вопросам выполнения», в том числе в Постоянный совет ОБСЕ, и «предоставлять вспомогательные материалы для ежегодного обзора выполнения и при необходимости давать разъяснения по полученной информации или дополнять ее»⁴⁴⁵. С учетом их приверженности сотрудничеству в рамках ОБСЕ и с институтами ОБСЕ, государства-участники также выразили решимость «в духе солидарности и партнерства сотрудничать на постоянной основе при рассмотрении вопросов выполнения»⁴⁴⁶.

286. Для того чтобы обеспечить полное соблюдение своих обязательств в области человеческого измерения, касающихся защиты правозащитников, государства-участники также должны приветствовать и поощрять другие виды деятельности БДИПЧ в поддержку выполнения государствами своих обязательств в области человеческого измерения, касающихся правозащитников, включая визиты БДИПЧ в конкретные страны. Например, в духе обязательства ОБСЕ «принять в качестве меры по укреплению доверия присутствие наблюдателей, направляемых государствами-участниками, и представителей неправительственных организаций и других заинтересованных лиц на судебных процессах»⁴⁴⁷, государства-участники в соответствующих случаях также должны способствовать мониторингу судебных процессов над правозащитниками, осуществляемому БДИПЧ ОБСЕ.

ОБСЕ

287. В 2003 г. государства-участники ОБСЕ вновь подтвердили значение этой организации, которая играет «активную роль в своем регионе, в полной мере используя свои институты – Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ) и Представителя по вопросам свободы средств массовой информации (ПССМИ), – свои операции на местах и свой Секретариат», и подчеркнули роль институтов, являющихся «важными инструментами содействия всем государствам-участникам в выполнении их обязательств,

444 В соответствии с Хельсинкским документом 1992 г., БДИПЧ поручено оказывать помощь государствам-участникам ОБСЕ в их деятельности, направленной на то, чтобы «обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и... создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в масштабах всего общества» (Хельсинкский документ 1992 г., Решения: VI. Человеческое измерение, п. 2). Кроме того, БДИПЧ выполняет роль контактного пункта для получения информации, предоставляемой государствами-участниками в соответствии с их обязательствами в рамках ОБСЕ, а также распространения общей информации, касающейся человеческого измерения (Документ четвертой встречи Совета министров (Рим, 1993 г.), Решения: IV. Человеческое измерение, п. 4).

445 Будапештский документ 1994 г., Решения: VIII. Человеческое измерение, п. 8.

446 Стамбульский документ 1999 г., «Хартия европейской безопасности», III. Наш общий ответ, п. 14.

447 Копенгагенский документ 1990 г., п. 12.

включая уважение прав человека, демократии и верховенства закона»⁴⁴⁸. В 2007 г. Парламентская ассамблея ОБСЕ вновь отметила, что ОБСЕ, ее институтам и операциям на местах, а также государствам-участникам необходимо обращать особое внимание на деятельность правозащитников, обеспечивать их поддержку и защиту⁴⁴⁹. Чтобы дополнить постоянное взаимодействие ОБСЕ с правозащитниками в деле выполнения обязательств в области человеческого измерения (в том числе при помощи их участия в мероприятиях, посвященных человеческому измерению), исполнительные структуры, институты и миссии ОБСЕ на местах в рамках своих соответствующих мандатов должны учитывать данные руководящие принципы. Это позволит им уделять больше внимания в своей основной работе защите правозащитников и всегда поддерживать в рамках ОБСЕ создание и упрочение благоприятных условий для правозащитной деятельности.

448 Маастрихтский документ 2003 г. «Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке», п. 20.

449 Парламентская ассамблея ОБСЕ, Резолюция об укреплении взаимодействия ОБСЕ с правозащитниками и национальными правозащитными учреждениями, пп. 8 и 23.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Избранные справочные материалы и ресурсы

1. ДОГОВОРЫ И СТАНДАРТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЗАЩИТНИКОВ

- **Организация Объединенных Наций.** Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы» (Декларация ООН о правозащитниках), принята единогласно Резолюцией A/RES/53/144 Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1998 г., http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/defender.shtml.
- **Совет Европы.** Декларация Комитета министров о действиях Совета Европы по улучшению защиты правозащитников и содействию их деятельности, принята 6 февраля 2008 г., <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1354413&Site=DC>.

Основные резолюции и рекомендации, касающиеся защиты правозащитников

Организация Объединенных Наций

- Резолюция Генеральной Ассамблеи «Защита женщин-правозащитников и лиц, отстаивающих права человека женщин, UN Doc. A/RES/68/181, принята 18 декабря 2013 г., http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/181&referer=http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r68_en.shtml&Lang=R.
- Резолюция Генеральной Ассамблеи о пропаганде Декларации ООН о правозащитниках, UN Doc. A/RES/66/164, принята 11 декабря 2011 г., http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=%20A/RES/66/164&referer=http://www.un.org/en/ga/66/resolutions.shtml&Lang=R.
- Резолюция Совета по правам человека о защите правозащитников, UN Doc. A/HRC/RES/22/6, принята 21 марта 2013 г., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/148/14/PDF/G1314814.pdf?OpenElement>.

- Резолюция Совета по правам человека о защите правозащитников, UN Doc. A/HRC/RES/13/13, принята 25 марта 2010 г., <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/129/02/PDF/G1012902.pdf?OpenElement>.

(Все предыдущие резолюции Генеральной Ассамблеи и Совета по правам человека о защите правозащитников доступны по ссылке: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?m=70&m=166).

Совет Европы

- Резолюция 1891 (2012) Парламентской ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) «Положение правозащитников в государствах-членах Совета Европы», принята 27 июня 2012 г., http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2012%5D/%5BJune2012%5D/Res1891_rus.asp.
- Резолюция ПАСЕ 1660 (2009) «Положение правозащитников в государствах-членах Совета Европы», http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2009%5D/%5BApr2009%5D/Res1660_rus.asp, и рекомендация 1866 (2009), http://www.coe.int/t/r/parliamentary_assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2009%5D/%5BApr2009%5D/Rec1866_rus.asp, приняты 28 апреля 2009 г.

ОБСЕ

- Резолюция Парламентской ассамблеи ОБСЕ об укреплении взаимодействия ОБСЕ с правозащитниками и национальными правозащитными учреждениями, п. 17, см. в: Киевская декларация Парламентской ассамблеи ОБСЕ и резолюции шестнадцатой ежегодной сессии, Киев, 5-9 июля 2007 г., с. 31-34, <http://www.oscepa.org/publications/declarations/2007-kyiv-declaration/254-2007-kyiv-declaration-rus/file>.

Руководящие принципы Европейского союза

- Ensuring Protection - European Union Guidelines on Human Rights defenders, 2008, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>

(Обеспечение защиты: руководящие принципы Европейского союза в отношении правозащитников, 2008, http://eeas.europa.eu/delegations/kyrgyzstan/documents/press_corner/news2012/updated_eu_guidelines_on_human_rights_defenders_2008_ru.pdf).

Руководящие принципы на национальном уровне

- Швейцария. Swiss Guidelines on the Protection of Human Rights Defenders [Швейцарские руководящие принципы по защите правозащитников], Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), December 2013, <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=en&msg-id=51322>.
- Норвегия. Norway's efforts to support human rights defenders, Guide for the foreign service [Усилия Норвегии по поддержке правозащитников: руководящие принципы для дипломатического корпуса], Norwegian Ministry of Foreign Affairs, December 2010, http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/documents/handbooks_brochures/2010/hr_defenders_guide.html?id=633052.

2. ОБЩИЕ СТАНДАРТЫ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, КАСАЮЩИЕСЯ ЗАЩИТЫ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ

Обязательства в области человеческого измерения, принятые в рамках ОБСЕ

Государства-участники ОБСЕ приняли большое число обязательств, носящих политически обязывающий характер, в сфере, которая сегодня называется «человеческим измерением принятой в ОБСЕ всеобъемлющей концепции безопасности». Обязательства в области человеческого измерения, имеющие отношение к деятельности правозащитников, включают, среди прочего, обязательства по неправительственным организациям, свободе выражения мнения, свободе СМИ и информации, свободе передвижения, верховенству права и независимости судебной системы, запрету на применение пыток и других видов жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, свободе от произвольного ареста или содержания под стражей, праву на справедливое судебное разбирательство и праву на эффективное средство правовой защиты.

В Будапештском документе 1994 г. в контексте составления проекта Декларации ООН о правозащитниках государства-участники особо подчеркнули необходимость защиты правозащитников (Будапештский документ «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху»: встреча на высшем уровне глав государств и правительств, 1994 г., Решения: VIII. Человеческое измерение).

Тематический и хронологический сборник всех обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения доступен по адресу: <http://www.osce.org/odihhr/76894> и <http://www.osce.org/odihhr/elections/76895>.

Международные и региональные договоры в области прав человека, касающиеся защиты правозащитников

Тексты международных и региональных договоров в области прав человека, которые также имеют отношение к защите правозащитников и осуществлению права на защиту прав человека, доступны по ссылкам, приведенным ниже.

Организация Объединенных Наций

- Основные международные договоры в области прав человека, в том числе Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), <http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>.
- Прецедентное право и заключительные замечания договорных органов ООН, контролирующих выполнение основных международных договоров в области прав человека, доступны для поиска по адресу: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en.

(Неполный перечень универсальных инструментов в области прав человека, включая внедоговорные стандарты (по темам) доступен также по ссылке: <http://www.ohchr.org/RU/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>).

Совет Европы

- Конвенция Совета Европы о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о защите прав человека) и Протоколы к Конвенции, <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTraites.asp?MA=3&CM=7&CL=ENG>.
- Прецедентное право Европейского суда по правам человека доступно для поиска по адресу: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/rus/Pages/search.aspx#>.

Организация американских государств

- Американская конвенция о правах человека (АКПЧ), Американская декларация прав и обязанностей человека и другие документы межамериканские документы в области прав человека: http://www.oas.org/en/iachr/mandate/basic_documents.asp.

3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЗАЩИТЫ ПРАВОЗАЩИТНИКОВ

Организация Объединенных Наций

- Специальный докладчик по вопросу о положении правозащитников, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/SRHRDefenders/Pages/SRHRDefendersIndex.aspx>.

(Список всех мандатов специальных процедур Совета по правам человека, в том числе других, имеющих отношение к деятельности правозащитников, см. по адресу: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/SP/Pages/Themes.aspx>).

Совет Европы

- Комиссар по правам человека, <http://www.coe.int/en/web/commissioner/human-rights-defenders>.

Организация американских государств

- Специальный докладчик по вопросу о правозащитниках Межамериканской комиссии по правам человека, <http://www.oas.org/en/iachr/defenders/default.asp>.