



**Право на мониторинг
собраний в регионе ОБСЕ:
опыт на местах**

Право на мониторинг собраний в регионе ОБСЕ: ОПЫТ НА МЕСТАХ



Подготовлено Омером Фишером для БДИПЧ ОБСЕ.

Право на мониторинг собраний в регионе ОБСЕ: опыт на местах

Варшава, 2025

БДИПЧ ОБСЕ

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)

ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland

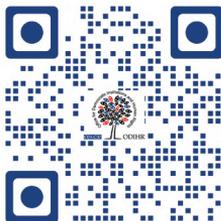
www.osce.org/odhr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2024. Все права защищены.

Содержание настоящей публикации можно бесплатно копировать и использовать в образовательных и других некоммерческих целях при условии, что каждое воспроизведение текста будет сопровождаться указанием БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN: 978-92-9271-317-1

Оформление: Зофия Конарска (Zofia Konarska)



Содержание

I.

Введение	5
Подход и методология	8

II.

Наблюдатели в международном и национальном праве	9
Обязательства ОБСЕ и нормы международного права, касающиеся наблюдателей	10
Статус наблюдателей в национальном законодательстве	13
Другие аспекты правовой базы и политики, касающиеся мониторинга собраний	17

III.

Охрана порядка и мониторинг собраний	23
Общий обзор полицейской практики	24
Применение силы полицией	32
Задержание наблюдателей	39

IV.

Другие препятствующие и способствующие мониторингу собраний факторы	43
Взаимодействие с участниками собрания и насильственные действия с их стороны	44
Взаимодействие и сотрудничество с властями	44
Восприятие наблюдателей общественностью	49

V.

Выводы и основные рекомендации	52
Основные рекомендации	56

Свобода мирных собраний лежит в основе демократических обществ и является одной из основных свобод человека, которую государства-участники ОБСЕ обязались обеспечивать каждому человеку, не допуская дискриминации (например, [Копенгагенский документ 1990 г.](#), [Парижский документ 1990 г.](#)). Она закреплена в многочисленных международных и региональных документах в области прав человека, таких как [Международный пакт о гражданских и политических правах \(МПГПП\)](#) и [Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод \(ЕКПЧ\)](#).

Поскольку собрания проходят в общественных местах и затрагивают целый ряд прав человека, они предоставляют правозащитникам и другим субъектам важную возможность выступать в качестве наблюдателей и реализовывать функцию мониторинга. Право на мониторинг собраний является частью права человека на получение и распространение информации (следствие права на свободу выражения мнения), которое закреплено в обязательствах ОБСЕ (например, [Венский документ 1989 г.](#), [Копенгагенский документ 1990 г.](#)) и в других документах и стандартах в области прав человека. Все больше признается значимость этого права, особенно, его роль в гарантировании свободы мирных собраний, ее защите и обеспечении прозрачности и подотчетности деятельности правоохранительных органов и других государственных структур.

Учитывая важное значение мониторинга собраний, БДИПЧ разработало учебные программы и ресурсы на тему мониторинга соблюдения государствами стандартов в области свободы мирных собраний. Они активно применяются правозащитниками и другими заинтересованными лицами в регионе ОБСЕ. К этим ресурсам относятся «Руководство по монито-

рингу свободы мирных собраний»¹, публикация «Снаряжение сотрудников правоохранительных органов, наиболее часто используемое при охране правопорядка во время публичных собраний»² и онлайн-курс «Независимый мониторинг свободы мирных собраний»³.

БДИПЧ на постоянной основе оказывает содействие обмену опытом по вопросам мониторинга собраний между организациями гражданского общества, научными кругами и полевыми операциями ОБСЕ. Такое взаимодействие позволяет определять как трудности в содействии деятельности наблюдателей, так и многообещающие подходы в этой области. Это также помогло выявить необходимость в более систематическом сборе сведений о том, как осуществляется мониторинг собраний в регионе ОБСЕ, а также необходимость в определении способов, с помощью которых государства-участники могут эффективно содействовать такому мониторингу. В основу этого отчета легли результаты такого обмена опытом. Особое внимание уделено деятельности субъектов гражданского общества. В отчет также вошли адресованные государствам-участникам рекомендации по оказанию содействия наблюдателям за собраниями.

1 [Руководство по мониторингу свободы мирных собраний](#), 2-е издание, БДИПЧ ОБСЕ, 11 декабря 2020 г.

2 [Снаряжение сотрудников правоохранительных органов, наиболее часто используемое при охране правопорядка во время публичных собраний](#), БДИПЧ ОБСЕ, 2 июля 2021 г.

3 [Независимый мониторинг свободы мирных собраний](#), онлайн-курс БДИПЧ.

Подход и методология

В целях настоящего отчета наблюдателями считаются не участвующие в собрании и представляющие третьи стороны лица или группы, основной целью которых является наблюдение и запись происходящего на публичном собрании⁴.

В основу отчета легли интервью с представителями групп гражданского общества и правозащитниками, осуществляющими мониторинг собраний в государствах-участниках ОБСЕ. Всего БДИПЧ было опрошено 20 человек (десять женщин и десять мужчин) из 16 государств-участников. Информация, собранная в ходе интервью, была дополнена результатами кабинетного исследования и консультациями с заинтересованными сторонами.

В публикацию вошли примеры из различных стран и регионов, при этом не было цели охватить все 57 государств-участников ОБСЕ. Приведенные примеры носят скорее наглядный, а не исчерпывающий характер. Они включены для предоставления информации о наблюдаемых проблемах и положительной практике, а не для обособленного освещения отдельного государства-участника.

БДИПЧ выражает благодарность всем лицам и организациям, поделившимся знаниями и опытом, за их вклад в подготовку данной публикации.

⁴ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 3-е издание, (далее – Руководящие принципы), БДИПЧ и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), 15 июля 2020 г., пункт 204.

Обязательства ОБСЕ и нормы международного права, касающиеся наблюдателей

Важность мониторинга свободы мирных собраний подчеркнута в подготовленных БДИПЧ и Венецианской комиссией Руководящих принципах по свободе мирных собраний (далее – Руководящие принципы), в которых отмечается, что лицам и группам необходимо предоставить свободу действий в контексте мониторинга свободы собраний и реализации свободы мирных собраний.⁵

В своем Замечании общего порядка о праве на мирные собрания Комитет ООН по правам человека признает, что «особо важную роль в полном осуществлении права на мирные собрания играют журналисты, правозащитники, наблюдатели на выборах и другие лица, участвующие в мониторинге или отчетности в отношении собраний».⁶ Комитет также подчеркнул, что эти лица и группы имеют право на защиту и им не может быть запрещено выполнять эти функции или необоснованно ограничивать их выполнение, в том числе в части мониторинга действий сотрудников правоохранительных органов⁷. Комитет добавил, что наблюдатели не должны подвергаться репрессиям или преследованиям в иной форме, а их оборудование не должно конфисковываться или повреждаться и, даже если собрание объявлено незаконным или разогнано, это не означает прекращения права вести мониторинг⁸.

⁵ там же, пункт 207.

⁶ Замечание общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания (статья 21), Комитет ООН по правам человека, ССРР/С/ГС/37, 17 сентября 2020 г., пункт 30.

⁷ там же.

⁸ там же.

Комитет ООН по правам человека особо отметил обязанность правоохранительных органов защищать журналистов, лиц, ведущих мониторинг, наблюдателей и иных граждан, принимающих участие в собрании⁹. Специальные процедуры Совета по правам человека ООН также подчеркнули обязанность государств защищать права наблюдателей за собраниями, что включает в себя как уважение права наблюдать и осуществлять контроль за всеми аспектами собрания, так и содействие осуществлению этого права¹⁰. Средства защиты, предоставляемые наблюдателям, применяются независимо от того, является ли собрание мирным и были ли соблюдены соответствующие требования к уведомлению о нем¹¹.

Комитет ООН по правам человека отметил, что участники, журналисты и наблюдатели имеют право на осуществление видеосъемки сотрудников правоохранительных органов¹². Кроме того, согласно Специальным процедурам ООН, каждый – будь то участник или наблюдатель – «имеет право на запись происходящего на собрании, включая запись операции по поддержанию правопорядка».¹³ Это также включает в себя право на запись его взаимодействия, записанного представителем власти, – оно иногда упоминается как

⁹ там же, пункт 74.

¹⁰ Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями, Совет по правам человека ООН, А/НРС/31/664, февраль 2016 г., пункт 70; БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Руководящие принципы*, пункт 207.

¹¹ Совет по правам человека ООН, *Совместный доклад о надлежащем управлении собраниями*, пункт 70.

¹² Комитет ООН по правам человека, *Замечание общего порядка №37 (2020)*, пункт 94.

¹³ Совет по правам человека ООН, *Совместный доклад о надлежащем управлении собраниями*, пункт 71.

право на «обратную запись».¹⁴ Конфискация, изъятие и/или уничтожение записей, а также аудио- и видеозаписывающего оборудования без рассмотрения дела в суде должны запрещаться и наказываться.¹⁵

В Руководящих принципах подчеркивается, что наблюдатели не являются участниками собрания. Адресованные участникам собрания приказы разойтись не должны вынуждать наблюдателей покинуть место проведения собрания (за исключением ситуаций, когда им грозит опасность).¹⁶

Вышеизложенные принципы следует рассматривать в сочетании с международными нормами и стандартами, в соответствии с которыми государства обязаны защищать правозащитников и представителей гражданского общества и создавать благоприятные условия для их деятельности.¹⁷ Будучи лицами, продвигающими защиту свободы собраний и отстаивающими ее реализацию, наблюдателям за собраниями в целом должна быть обеспечена защита, аналогичная той, что предоставляется правозащитникам.

¹⁴ там же.

¹⁵ там же.

¹⁶ БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Руководящие принципы](#), пункт 208.

¹⁷ Эти обязательства подробно изложены в опубликованных БДИПЧ «Руководящих принципах по защите правозащитников». В основу издания легли обязательства ОБСЕ и общепризнанные стандарты в области прав человека, которые государства-участники ОБСЕ обязались соблюдать. [Руководящие принципы по защите правозащитников](#), БДИПЧ ОБСЕ, 10 июня 2014 г.

Статус наблюдателей в национальном законодательстве

Во многих государствах-участниках ОБСЕ статус наблюдателей законодательно никак не закреплён. По этой причине их деятельности может оказываться содействие (или препятствие) без опоры на правовые нормы, которые учитывали бы их особую роль и задачи. При этом, более распространены нормы, обеспечивающие защиту журналистов, в том числе во время освещения собраний. Вероятно, это связано с тем, что наблюдение за собраниями в отдельных правовых системах появилось недавно и пока не получило такого же признания, как деятельность журналистов. Некоторые представители гражданского общества в интервью для БДИПЧ оценили отсутствие регулирования положительно, так как это снижает чрезмерное воздействие на их деятельность.¹⁸ В то же время другие респонденты отметили, что отсутствие правового статуса повышает вероятность жестокого обращения с наблюдателями и того, что сотрудники правоохранительных органов при выполнении обязанностей не проводят разграничения между участниками собрания и наблюдателями¹⁹.

В отдельных государствах-участниках некоторые виды деятельности наблюдателей регулируются более широкими нормами законодательства. Так, статьёй 6 Закона «О свободе собраний» Республики Армения проведено различие между участниками собрания и другими лицами, присутствующими в месте его проведения для выполнения профессиональных обязанностей. В соответствии со статьёй 17 Закона

¹⁸ Интервью с представителем гражданского общества Грузии, 26 июля 2024 г.

¹⁹ Интервью с представителями гражданского общества Франции (25 июля 2024 г.), Турции (26 июля 2024 г.), Великобритании (22 июля 2024 г.) и Соединённых Штатов Америки (23 июля 2024 г.)

«О собраниях» Республики Молдова, каждый имеет право вести видео- или аудиозапись собрания. Предполагается, что такие нормы положительно влияют на возможность наблюдателей выполнять их функции²⁰.

Статус наблюдателей за собраниями официально юридически закреплён в ряде законов Боснии и Герцеговины. Такое положение было оценено положительно, так как обеспечивает юридическую ясность в отношении прав наблюдателей и способствует осведомленности сотрудников правоохранительных органов об их роли и функциях.²¹ В статье 27 Закона «О мирных собраниях» округа Брчко²² закреплено право наблюдателей вести мониторинг собрания, в том числе после его разгона и независимо от причин разгона или запрета на его проведение. В этом же положении закреплён принцип, в соответствии с которым полиция и организаторы мирного собрания не должны ограничивать деятельность наблюдателей во время мероприятия. Вместе с тем, согласно этой статье, наблюдатели обязаны визуально обозначать свой статус, что ограничивает их в свободе выбирать, носить ли опознавательные знаки.²³ Схожие нормы включены в Закон «О мирных собраниях» Зеницко-Добойского кантона²⁴ (статья 27), а также в недавно принятые законы

²⁰ Интервью с представителями гражданского общества Армении (22 июля 2024 г.) и Молдовы (22 июля 2024 г.)

²¹ Интервью с сотрудниками Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, 25 июля 2024 г.

²² Закон «О мирных собраниях» округа Брчко Боснии и Герцеговины, 29 июля 2020 г. (на боснийском языке).

²³ Многие мониторинговые группы в интервью с БДИПЧ отметили, что решение использовать видимые опознавательные знаки на собрании зависит от ряда факторов, в том числе от того, как это может повлиять на безопасность наблюдателей.

²⁴ Закон «О мирных собраниях» Зеницко-Добойского кантона, 9 июня 2023 г. (на боснийском языке).

Унско-Санского кантона, Среднебоснийского кантона, Западногерцеговинского кантона и кантона 10.²⁵

В ряде стран статус наблюдателей за собраниями и юридических наблюдателей²⁶ обсуждается на национальном уровне при разработке политики и судебной практики. В Германии, несмотря на то, что в законодательстве не закреплен особый статус наблюдателей, судебные решения помогли определить их положение. К таким решениям относится решение Федерального конституционного суда, согласно которому ограничение возможности наблюдателя осуществлять видеосъемку сотрудников правоохранительных органов признано неконституционным.²⁷ Во Франции Государственный совет, высший административный суд страны, признал недействительными отдельные пункты Национального плана по обеспечению правопорядка 2020 года, изданной Министерством внутренних дел

²⁵ Закон Унско-Санского кантона, закон Среднебоснийского кантона, закон Западногерцеговинского кантона, закон кантона 10 (все на боснийском языке).

²⁶ Некоторые мониторинговые организации используют термин «юридический наблюдатель», к примеру, в Великобритании, Франции и США. Под этим понятием подразумевается, что наблюдателями могут быть студенты юридических специальностей, специалисты в области права и адвокаты. В то же время наличие юридического образования не всегда является обязательным условием для наблюдателей. Такая формулировка также может указывать на акцент в мониторинге на том, как происходит взаимодействие между сотрудниками правоохранительных органов и участниками собрания в свете возможных будущих судебных разбирательств.

²⁷ См. решение Федерального конституционного суда, 1 BvR 2501/13, 24 июля 2015 г. (на немецком языке). См. также решение Административного суда Штутгарта, 1 K 2668/20, 10 ноября 2022 г., о законности проверки личности наблюдателя на собрании. Среди прочего, суд признал правомерной и не допускающей оспаривания цель наблюдателей, заключающейся в наблюдении и документировании событий на собрании (стр. 19).

инструкции, регламентирующей деятельность полиции на публичных собраниях, в частности, из-за того, что они не предусматривают защиту прав независимых наблюдателей.²⁸ В решении относительно последующей редакции этого плана²⁹ Государственный совет признал недействительным пункт, согласно которому возможность не выполнять приказ о разгоне предоставлена только журналистам (тем самым лишая независимых наблюдателей этой защиты).³⁰ В то же время Государственный совет отметил, что в отношении свободы передвижения в пределах участков, оцепленных органами правопорядка для обеспечения безопасности, независимые наблюдатели не располагают теми же правами, что журналисты.³¹ В результате обсуждения данных вопросов общественностью и развития судебной практики рассматривался вопрос внедрения официальной «аккредитации» наблюдателей³² как условия для предоставления им определенной защиты. Данное предложение было раскритиковано гражданским обществом Франции.³³ В Великобритании в последней редакции

²⁸ См. решение Государственного совета, № 444849, 10 июня 2021 г.

²⁹ В этом документе, как видно, не были учтены предыдущие комментарии Государственного совета. См. документ Министерства внутренних дел, *Schéma national du maintien de l'ordre* (Национальный план по обеспечению правопорядка), 16 декабря 2021 г.

³⁰ См. решение Государственного совета, № 461513, 29 декабря 2023 г.

³¹ там же.

³² См., например, Национальное собрание Франции, *Compte rendu. Commission d'enquête relative à l'état des lieux, la déontologie, les pratiques et les doctrines de maintien de l'ordre* [Протокол. Комиссия по изучению положения дел, вопросов этики, практики и принципов правоохранительной деятельности], 28 октября 2020 г. (на французском языке).

³³ *Pour que la France respecte ses engagements internationaux en imposant aux forces de l'ordre de protéger les observateurs* [Франция должна соблюдать принятые на себя международные обязательства и обязать полицию защищать наблюдателей], Лига прав человека, 21 июля 2023 г., (на французском языке).

Национального руководства по поддержанию общественного порядка на протестах, документа, подготовленного Колледжем полиции и Национальным советом руководителей органов полиции, указано, что термин «юридический наблюдатель» не несет в себе и не предполагает какого-либо особого статуса.³⁴ В нем подчеркивается, что выполнение функций юридического наблюдателя само по себе не означает, что с лицом будут обращаться каким-либо иным образом.³⁵

Законодательное признание статуса наблюдателей не всегда является обязательным условием для обеспечения беспрепятственного наблюдения за собраниями. Вместе с тем нормы, защищающие права третьих лиц на собраниях и закрепляющие статус наблюдателей, упрощают их работу. Важно отметить, что в соответствии с обязательствами ОБСЕ и другими международными стандартами такие положения должны входить в общую правовую базу в отношении свободы мирных собраний. При этом возможность наблюдателей осуществлять мониторинг и предоставляемая им защита не должны быть ограничены ситуациями, когда они официально «аккредитованы» властями.

Другие аспекты правовой базы и политики, касающиеся мониторинга собраний

Так как наблюдатели по определению осуществляют мониторинг в контексте публичных собраний, правовая база, регулирующая реализацию свободы мирных собраний, напрямую и косвенно влияет на их работу. Это справедливо и с учетом

³⁴ Национальное руководство по поддержанию общественного порядка на протестах, Колледж полиции и Национальный совет руководителей органов полиции, август 2023 г., стр. 27.

³⁵ там же.

того, что, как уже было отмечено, власти не всегда проводят четкое законодательное разграничение между участниками собрания, наблюдателями и другими присутствующими лицами.

В государствах-участниках, где свобода мирных собраний на данный момент существенно ограничена, например, в Беларуси и Российской Федерации, мониторинг собраний, по сообщениям, крайне затруднен или практически невозможен.³⁶ Сообщается, что введение как на законодательном уровне, так и на практике, более строгих ограничений в отношении свободы мирных собраний в последние годы в Казахстане и Кыргызстане привело к сокращению публичных собраний, на которых осуществляется мониторинг.³⁷ По имеющимся данным, в Казахстане наблюдатели обычно могут беспрепятственно осуществлять мониторинг собраний. Вместе с тем, одна из мониторинговых организаций отметила, что после беспорядков в январе 2022 года власти ввели ограничения на свободу мирных собраний. В частности, применялись административные санкции в отношении организаторов собраний, проводились задержания мирных демонстрантов и помещение их под стражу, что означает, что на деле собрания, на которых возможен мониторинг, немногочисленны.³⁸

На деятельность наблюдателей за собраниями, помимо правовых норм и политики, относящихся непосредственно к собраниям, регулированию общественных мест и действий

³⁶ Интервью с представителями гражданского общества Беларуси, 26 июля 2024 г. См. датасет об уголовных преследованиях, связанных с реализацией права на свободу собраний, сформированный ОВД-инфо: «С 2015 года на 623 человека завели уголовные дела, связанные с публичными акциями: данные ОВД-Инфо», ОВД-инфо, 29 мая 2024 г.

³⁷ Интервью с представителями гражданского общества Казахстана (13 августа 2024 г.) и Кыргызстана (13 августа 2024 г.).

³⁸ Интервью с представителями гражданского общества Казахстана, 13 августа 2024 г.

правоохранительных органов, также влияет законодательная база, определяющая условия работы правозащитников. Опрошенные БДИПЧ представители гражданского общества Беларуси и Российской Федерации³⁹ отметили, что существующие нормы в законодательстве их стран существенно ограничивают правозащитную деятельность наблюдателей. В Грузии принятый недавно закон «О прозрачности иностранного влияния»⁴⁰ также имел серьезные последствия для наблюдателей.

Это влияние проявляется как напрямую, в виде отказов в регистрации организаций гражданского общества, отмен регистраций таких организаций и применении к ним обременяющих административных требований (в том числе, к отчетности), так и косвенно, через причисление правозащитников к «иностранным агентам» и членам «нежелательных организаций», что подвергает их стигматизации.⁴¹

Правозащитная группа из Кыргызстана сообщила, что принятие закона об «иностранных представителях» в апреле 2024 года серьезно осложнило ее работу в целом

³⁹ Интервью с представителями гражданского общества Беларуси (26 июля 2024 г.), Грузии (23 и 26 июля 2024 г.) и Российской Федерации (2 августа 2024 г.).

⁴⁰ См. [Georgia: Urgent Opinion on the Law «On Transparency of Foreign Influence»](#) [Срочное заключение по закону Грузии «О прозрачности иностранного влияния»], БДИПЧ ОБСЕ, 30 мая 2024 г.

⁴¹ См. также [Резолюция, принятая Советом по правам человека 6 июля 2018 года, 38/11. Поощрение и защита прав человека в контексте мирных протестов](#), Совет по правам человека ООН, A/HRC/RES/38/11, 16 июля 2018 г., стр. 3, «выражая свою обеспокоенность в связи с установлением во всех частях мира уголовной ответственности для отдельных лиц и групп лиц исключительно за организацию мирных протестов, участие в них, наблюдение за ними, их мониторинг или регистрацию».

и мониторинг собраний в частности.⁴² Группа отметила, что с недавних пор полностью остановила мониторинговую деятельность, несмотря на то, что в течение последних нескольких лет успешно вела налаженную работу в этой области.⁴³ Решение было принято из-за опасений, что в соответствии с новым законодательством мониторинг собраний и подготовка рекомендаций по поддержанию порядка на них могут быть расценены как «политическая деятельность», что повлечет за собой дополнительные, обременительные для организации обязанности.⁴⁴ В Турции угрозы принять закон об «иностранных агентах», по сообщениям, оказали демотивирующий эффект на правозащитников, в том числе на наблюдателей.⁴⁵

В ряде государств-участников особую сложность представляет применение законов, запрещающих ношение масок или прикрытие лиц каким-либо иным способом в общественных местах, или принятие схожих новых законов. Так, в США в штате Огайо и других штатах либо уже действуют законы, запрещающие ношение масок в общественных местах во время публичных акций протеста, либо есть угроза

⁴² Интервью с представителем гражданского общества Кыргызстана, 13 августа 2024 г.

⁴³ Интервью с представителем гражданского общества Кыргызстана, 13 августа 2024 г.

⁴⁴ Интервью с представителями гражданского общества Кыргызстана, 13 августа 2024 г. См. анализ недавно принятого законодательства: «Анализ: закон Кыргызской Республики «О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях»» (закон «об иностранных представителях»), Международный центр некоммерческого права, 5 апреля 2024 г. См. также заключение по предыдущей редакции проекта закона: «Срочное промежуточное заключение по проекту закона «О некоммерческих неправительственных организациях» и проекту поправок «Об иностранных представителях», БДИПЧ, 12 декабря 2022 г.

⁴⁵ Интервью с представителем гражданского общества Турции, 26 июня 2024 г.

их принятия.⁴⁶ Такое положение не только вызывает беспокойство по поводу обеспечения свободы мирных собраний,⁴⁷ но и, как сообщается, оказывает сдерживающий эффект на тех наблюдателей, которые вынуждены носить маски по медицинским показаниям.⁴⁸

Схожие опасения были выражены представителями Франции, в частности, в отношении ношения такого защитного снаряжения, как каски, очки и маски, которые могут быть необходимы наблюдателям в ходе собрания. Как правило, наблюдатели нуждаются в таком снаряжении для обеспечения собственной безопасности.⁴⁹ По сообщениям, излишне широкое применение норм, позволяющих сотрудникам правоохранительных органов изымать опасные предметы, привело к тому, что у наблюдателей стали конфисковывать защитное снаряжение. Ввиду обязательного требования среди наблюдателей использовать такое снаряжение, продолжение их деятельности стало невозможным.⁵⁰ В Германии действует законодательство,

⁴⁶ [States Dust Off Obscure Anti-Mask Laws to Target Pro-Palestine Protesters](#), American Civil Liberties Union [Штаты стирают пыль с сомнительных противомасочных законов, чтобы бороться с пропалестинскими протестующими, Американский союз защиты гражданских свобод], 15 мая 2024 г.; интервью с представителем гражданского общества США, 23 июля 2024 г.

⁴⁷ БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Руководящие принципы](#), пункт 153.

⁴⁸ Интервью с представителем гражданского общества США, 23 июля 2024 г.

⁴⁹ Интервью с представителем гражданского общества Франции, 25 июля 2024 г.

⁵⁰ Интервью с представителем гражданского общества Франции, 25 июля 2024 г. Об изъятии защитного снаряжения участников собрания см. также [Sainte-Soline 24-26 mars 2023. Empêcher l'accès à la bassine quel qu'en soit le coût humain](#), Poitou-Charentes Observatory of Public Freedoms, Paris Observatory of Public Freedoms, Gironde Observatory of Public Freedoms, Observatory 93 of Police Practices, Copernic Foundation, Human Rights League, French Lawyers' Union, Toulouse Observatory of Police Practices [Сент-Солин, 24-26 марта 2023 г. Не допустить

запрещающее ношение во время собраний масок и иных форм маскировки, препятствующих установлению личности.⁵¹ Как сообщила мониторинговая группа из Германии, наблюдатели вынуждены обходиться без защитного снаряжения, в частности, из-за норм этого закона.⁵²

Таким образом, правовая база, регулирующая осуществление свободы мирных собраний, и среда, в которой правозащитники ведут свою деятельность, существенно влияют на возможность наблюдателей заниматься мониторингом. Прочие нормы (например, о ношении масок в общественных местах или использовании защитного снаряжения на собраниях) также влияют на условия осуществления мониторинга и могут создавать ему препятствия.

приближения участников к бассейну: любой ценой, Обсерватория общественных свобод региона Пуату-Шарант, Обсерватория общественных свобод Парижа, Обсерватория общественных свобод департамента Жиронда, Обсерватория 93 полицейской практики, Фонд Коперника, Лига прав человека, Союз французских адвокатов, Обсерватория полицейской практики Тулузы], стр.30.

⁵¹ См., например, [Федеральный закон о собраниях и шествиях](#) (раздел 17а), действующий в федеральных землях, не принявших собственного законодательства.

⁵² Интервью с представителем гражданского общества Германии, 2 августа 2024 г.

Общий обзор полицейской практики

Сотрудники правоохранительных органов должны придерживаться дифференцированного подхода к присутствующим на собрании лицам и проводить разграничение между мирными и агрессивно настроенными участниками собрания, а также другими присутствующими лицами.⁵³ Подходы полиции к охране порядка должны отражать важную роль наблюдателей в документировании происходящих на собрании событий, обеспечении прозрачности и подотчетности действий полиции, в том числе через информирование общественности и, где это применимо, выработку рекомендаций по содействию проведению собраний. Исходя из этого, силам полиции важно отличать наблюдателей от других участников собрания. В этом отношении опыт опрошенных БДИПЧ организаций гражданского общества различается. Есть как случаи признания сотрудниками правоохранительных органов роли наблюдателей, по крайней мере в определенных обстоятельствах, так и полного игнорирования различий между ними и другими участниками собрания.

Среди ситуаций, при которых сотрудникам правоохранительных органов следует отличать наблюдателей от других участников собрания – пересечение ими полицейских кордонов и ограждений (например, при кеттлинге) и разгон собрания. Как сообщается, в Казахстане наблюдатели могли обходить полицейские кордоны, входить и выходить из участков оцепления, так как на них были опознавательные жилеты и знаки.⁵⁴ При этом, хотя обычно в Германии в ходе собраний наблюдатели не ограничены в свободе

⁵³ «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний», БДИПЧ ОБСЕ, 11 марта 2016 г., стр. 37.

⁵⁴ Интервью с представителями гражданского общества Казахстана, 13 августа 2024 г.

передвижения и наблюдения, часто им не позволяют пересекать полицейские кордоны, особенно в напряженных ситуациях.⁵⁵

При этом, как сообщается, обычно наблюдатели могут свободно входить в оцепленные участки и покидать их.⁵⁶ Мониторинговые группы из Франции и Грузии сообщили, что в редких случаях наблюдателям разрешали пересекать полицейский кордон, когда они сообщали, что являются наблюдателями.⁵⁷ Тем не менее, это не было постоянной полицейской практикой: одна из правозащитных организаций из Грузии сообщила, что как правило им не разрешают пересекать полицейский кордон.⁵⁸ Мониторинговая организация из Великобритании отметила, что наблюдателям не разрешали покидать участки оцепления или входить в них (вход на оцепленный участок требовался юридическим наблюдателям, чтобы информировать других об их правах в данной ситуации).⁵⁹

Опрошенные БДИПЧ некоторые организации гражданского общества столкнулись с трудностями в продолжении

⁵⁵ Интервью с представителем гражданского общества Германии, 2 августа 2024 г. См. также решение [Административного суда Штутгарта, 5 К 2023/20](#), 10 ноября 2011 г., согласно которому было признано незаконным проведение полицией установления личности, личного досмотра и видеосъемки наблюдателя (и его удостоверяющих документов), находившегося в оцеплении и отказавшегося назвать свою личность.

⁵⁶ Интервью с представителем гражданского общества Германии, 2 августа 2024 г.

⁵⁷ Интервью с представителями гражданского общества Франции (25 июля 2024 г.) и Грузии (23 июля 2024 г.).

⁵⁸ Интервью с представителем гражданского общества Грузии, 26 июля 2024 г.

⁵⁹ Интервью с представителем гражданского общества Великобритании, 22 июля 2024 г.

мониторинга собрания после его разгона. Согласно стандартной практике в Германии полиция позволяет наблюдателям (как и журналистам) оставаться на месте проведения собрания после его разгона.⁶⁰ В Кыргызстане до того, как был принят закон об «иностранных представителях» и опрошенная мониторинговая организация была вынуждена прекратить свою деятельность, ее наблюдатели могли оставаться на месте проведения собрания и продолжать мониторинг после того, как прозвучал приказ разойтись.⁶¹ Наблюдатели во Франции сообщили, что зачастую они могут оставаться на месте проведения собрания, даже после его разгона.⁶² Однако такая практика не применяется повсеместно. Наблюдатели также сообщили, что им угрожали в устной форме при попытке документировать происходящее после того, как был дан приказ разойтись.⁶³ В Грузии, как сообщается, обычно силы полиции не проводят различий между участниками собрания и наблюдателями, при этом, мониторинговые группы нередко остаются на месте его проведения после того, как прозвучал приказ разойтись, чтобы наблюдать за происходящим.⁶⁴ Мониторинговая организация из Финляндии сообщила, что в некоторых случаях ее наблюдателям удавалось договориться с сотрудниками полиции о локациях, с которых им было бы удобно наблюдать за происходящим. Однако были и ситуации, когда их просили отойти, что делало наблюдение и документирование происходящего

⁶⁰ Интервью с представителем гражданского общества Германии, 2 августа 2024 г.

⁶¹ Интервью с представителями гражданского общества Кыргызстана, 13 августа 2024 г.

⁶² Интервью с представителем гражданского общества Франции, 25 июля 2024 г.

⁶³ Интервью с представителем гражданского общества Франции, 25 июля 2024 г.

⁶⁴ Интервью с представителем гражданского общества Грузии, 23 июля 2024 г.

невозможным.⁶⁵ Наблюдатели за собраниями из Армении сообщили, что силы полиции просили их перейти в другое место во время наблюдения. Такие распоряжения были даны перед тем, как полицией была применена сила, или в момент ее применения.⁶⁶ Юридические наблюдатели из США сообщили, что их просили разойтись вместе с участниками собраниями, то есть разграничения между двумя группами не было.⁶⁷ Организация гражданского общества из Турции отметила, что полиция не делает различий между участниками собрания и наблюдателями (а также журналистами), тем самым существенно усложняя деятельность наблюдателей за соблюдением прав человека.⁶⁸ С похожими трудностями сталкиваются журналисты и правозащитники в Российской Федерации, в частности, во время собраний, признанных властями несанкционированными.⁶⁹

Важный аспект мониторинговой деятельности – возможность вести видео-, фото- и аудиозапись в ходе собрания. Сообщалось, что в Германии, Казахстане, Молдове (в том числе благодаря вышеупомянутой норме закона), а также в Польше и в США мониторинговым организациям, как правило, разрешено вести съемку и запись в ходе собраний.⁷⁰ Хотя

⁶⁵ Интервью с представителями гражданского общества Финляндии, 25 июля 2024 г.

⁶⁶ Интервью с представителем гражданского общества Армении, 22 июля 2024 г.

⁶⁷ Интервью с представителем гражданского общества США, 23 июля 2024 г.

⁶⁸ Интервью с представителем гражданского общества Турции, 26 июня 2024 г.

⁶⁹ Интервью с представителем гражданского общества Российской Федерации, 2 августа 2024 года.

⁷⁰ Интервью с представителями гражданского общества Грузии (23 июля 2024 г.), Казахстана (13 августа 2024 г.), Германии (2 августа 2024 г.), Молдовы (22 июля 2024 г.) и США (23 июля 2024 г.). Выше было отмечено, что Федеральный конституционный суд Германии признал

наблюдатели в Армении периодически документировали случаи ограничения деятельности журналистов, сами они не сталкивались с ограничениями осуществлять съемку в ходе собраний.⁷¹ Наблюдатели во Франции обычно могут вести запись в ходе собраний. При этом, в некоторых случаях сотрудники полиции начинали навязчиво снимать их в ответ, оскорблять иным способом, например, показывая оскорбительные жесты, или загораживали обзор съемки.⁷² В Финляндии сообщалось о случаях, когда полицейские препятствовали съемке собраний наблюдателями.⁷³ В Великобритании 78% респондентов, внесших вклад в отчет о деятельности юридических наблюдателей 2022 года, отметили, что полиция «часто» или «очень часто» предпринимала попытки помешать их деятельности или снизить ее эффективность.⁷⁴ В частности, сотрудники полиции полностью или частично загораживали обзор наблюдателей во время задержаний участников. Сообщалось, что в Российской Федерации и Турции сотрудники правоохранительных

законность ведения наблюдателями съемки за полицейскими на собрании. См. [решение Федерального конституционного суда, 1 BvR 2501/13](#), 24 июля 2015 г. До того, как наблюдатели из Кыргызстана прекратили свою мониторинговую деятельность на собраниях, они могли вести на них видео- и фотосъемку (интервью с представителями гражданского общества Кыргызстана, 13 августа 2024 г.)

⁷¹ Интервью с представителем гражданского общества Армении, 22 июля 2024 г.

⁷² Интервью с представителем гражданского общества Франции, 25 июля 2024 г.

⁷³ Интервью с представителями гражданского общества Финляндии, 25 июля 2024 г. См. также [Mielenosoitustarkkailu Amnestynraportti 2023](#) [Наблюдение за протестами, отчет 2023 г.], Amnesty International в Финляндии, 29 февраля 2024 г.

⁷⁴ [Protecting protest: Police Treatment of Legal Observers](#) [Защита протеста: обращение полиции с юридическими наблюдателями], публикация Article 11 Trust и The Network for Police Monitoring (NETPOL), 2022 г., стр. 23.

органов нередко конфискуют оборудование наблюдателей, используемое ими для записи происходящего на собраниях.⁷⁵

Опрошенные БДИПЧ организации сообщили, что вмешательство в мониторинг собраний выражается в виде притеснений со стороны полиции, в частности, оскорблений и запугиваний (во Франции, Великобритании и в редких случаях в Финляндии).⁷⁶ В Великобритании существенное большинство юридических наблюдателей отметили, что сталкивались с притеснениями и запугиванием со стороны полиции.⁷⁷ Сообщается, что в адрес женщин высказывались мизогинные комментарии⁷⁸, 56% опрошенных в Великобритании наблюдателей сообщили, что сталкивались с гендерной дискриминацией со стороны полиции: от снисходительного отношения до сексуальных домогательств и нападений.⁷⁹ Также согласно сообщениям, сотрудники правоохранительных органов ведут усиленную слежку и собирают большое количество видеоматериалов во время собраний, что препятствует деятельности наблюдателей.⁸⁰

⁷⁵ Интервью с представителями гражданского общества Турции (26 июня 2024 г.) и Российской Федерации (2 августа 2024 г.).

⁷⁶ Интервью с представителями гражданского общества Финляндии (25 июля 2024 г.), Франции (25 июля 2024 г.) и Великобритании (22 июля 2024 г.).

⁷⁷ Article 11 Trust, NETPOL, [Protecting protest](#), стр. 16 и далее.

⁷⁸ Интервью с представителем гражданского общества Великобритании, 22 июня 2024 г.

⁷⁹ Article 11 Trust, NETPOL, [Protecting protest](#), стр. 18. Также сообщалось о проявлениях сексизма и гендерно-обусловленных домогательствах со стороны сотрудников полиции (в отношении участниц собраний) в Российской Федерации. См., например, [Женщины и свобода собраний в России Типология нарушений и примеры с начала 2010 года по июнь 2020-го](#), ОВД-Инфо, 24 июля 2020 г.; и [Россия на пути к свободе собраний: проблемы и инструменты изменений](#), ОВД-Инфо, 15 февраля 2024 г.

⁸⁰ Интервью с представителем гражданского общества Великобритании, 22 июня 2024 г. 70 % опрошенных юридических наблюдателей

Согласно законодательству многих государств-участников ОБСЕ, сотрудники полиции должны быть опознаваемы: их личные номера должны быть видны на форме и снаряжении. Выполнение этих требований призвано обеспечить подотчетность действий полиции в ходе публичных собраний, а также позволяет гражданскому обществу и другим лицам вести мониторинг за ними. Однако пробелы в законодательстве, политике и практике снижают эффективность подобных норм, усложняя идентификацию сотрудников полиции.

Так, хотя обычно в Молдове сотрудников полиции и карабинеров можно распознать,⁸¹ по сообщениям, когда они одеты в тактическую униформу, на ней не видны их имена и личные опознавательные номера.⁸² Во время выполнения задач по охране общественного порядка Национальная гвардия Украины⁸³ также обычно обязана иметь опознавательные знаки на форме. С момента военного вторжения России в Украину и введения военного положения в стране военнослужащие Национальной гвардии при охране порядка на собраниях, в том числе вдали от линии фронта, не обязаны иметь на форме видимые опознавательные знаки.⁸⁴

Сообщается, что в других странах сотрудники полиции либо не носят опознавательные знаки, либо намеренно их скрывают. Организации гражданского общества Армении, Франции и Российской Федерации подчеркнули, что это распространенная проблема. В то же время, организации

сообщили, что сталкивались с чрезмерной слежкой, см. публикацию Article 11 Trust и NETPOL, [Protecting protest](#), стр. 16.

⁸¹ Карабинеры – национальные силы жандармерии Молдовы.

⁸² Интервью с представителем гражданского общества Молдовы, 22 июля 2024 г.

⁸³ Национальная гвардия – национальная жандармерия Украины.

⁸⁴ Интервью с представителем гражданского общества Украины, 26 июля 2024 г.

Финляндии, Грузии, Польши и Великобритании сообщили, что отсутствие опознавательных знаков характерно для конкретных подразделений полиции или чаще наблюдается при определенных обстоятельствах.⁸⁵ Эта практика особенно характерна для специализированных подразделений, участвующих в охране порядка на собраниях. Сообщается, что служащие таких подразделений зачастую носят маски и/или скрывают свои опознавательные знаки, также они склонны применять при этом силу.

Таким образом, отсутствие в полицейской практике разграничения между участниками собрания и наблюдателями, а также в некоторых случаях намеренное преследование наблюдателей может существенно усложнить мониторинг собраний. Это положение может усугубляться, если сотрудники полиции не носят опознавательных знаков. Вместе с тем, применяемые полицией в ходе собраний методы и подходы играют важнейшую роль в содействии деятельности наблюдателей. Дифференцированный подход, основанный на разграничении участников собрания и наблюдателей, облегчает мониторинг собрания, даже в ситуациях, когда к его участникам применены ограничения. Опрошенные представители гражданского общества в качестве примеров положительной практики отметили: возможность наблюдателей пересекать полицейские кордоны и свободно входить в оцепленные участки и покидать их; признание сотрудниками полиции, что наблюдатели вправе продолжать мониторинг собрания и не покидать место его проведения, даже после того, как ими был дан приказ

⁸⁵ Интервью с представителями организаций гражданского общества Армении (22 июля 2024 г.), Финляндии (25 июля 2024 г.), Франции (25 июля 2024 г.), Грузии (23 июля 2024 г.), Польши (25 июля 2024 г.), Российской Федерации (2 августа 2024 г.), и Великобритании (22 июня 2024 г.).

разойтись; поддержание коммуникации между силами полиции и наблюдателями с тем, чтобы они могли вести мониторинг с удобного для этого места; содействие ведению наблюдателями фотосъемки, видео- и аудиозаписи. Помимо этого, ношение сотрудниками полиции опознавательных знаков на постоянной основе также облегчает проведение мониторинга и служит дополнительной гарантией соблюдения прав человека на собраниях.

Применение силы полицией

Применение силы сотрудниками правоохранительных органов в ходе собраний может существенно затруднить проведение мониторинга. Особенно это касается тех случаев, когда сила применяется без проведения разграничения между участниками собрания и наблюдателями или когда такое применение не соответствует принципам законности, необходимости и пропорциональности.

В ряде случаев применение силы сотрудниками полиции может помешать наблюдателям выполнять их функцию. Например, когда силу применяют (или угрожают применить) так часто, что наблюдателям становится опасно присутствовать на собрании. Так, мониторинговые группы из Беларуси отметили, что, начиная с лета 2020 года, ограничения в отношении свободы собраний стали настолько строже, а полиция стала применять силу чаще и жестче, что выходить на мониторинг стало опасно.⁸⁶ В итоге, из-за введенных в отношении свободы мирных собраний ограничений в Беларуси стало практически невозможно проводить собрания, на которых выражается

⁸⁶ Интервью с представителями гражданского общества Беларуси, 26 июля 2024 г.

критика властей (или которые воспринимаются как таковые)⁸⁷. Также сообщалось о частых случаях применения силы сотрудниками полиции и иных формах ограничения свободы мирных собраний в Российской Федерации, в частности в отношении несанкционированных властями собраний.⁸⁸ Это не только затрудняет журналистам и другим лицам документирование происходящих во время собраний событий, но и значительно сокращает количество разрешенных властями собраний.⁸⁹

В ряде государств-участников наблюдатели и другие лица, освещавшие события на собраниях, пострадали от того, что сотрудники полиции применяли силу неизбирательно и не проводили при этом разграничение между наблюдателями и участниками собрания, в том числе между мирными участниками и теми, кто применял насилие. Так, мониторинговые группы из Грузии сообщили о том, что для разгона и сдерживания толпы во время недавних демонстраций применялись резиновые дубинки,

⁸⁷ Интервью с представителями гражданского общества Беларуси, 26 июля 2024 г. Подробно документированы случаи жесткого ограничения целого ряда прав человека, в том числе свободы мирных собраний, в преддверии президентских выборов 2020 года и после них. См., например, [Положение в области прав человека в Беларуси в преддверии президентских выборов 2020 года и после них. Доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека](#), Совет по правам человека ООН, A/HRC/55/61, 15 марта 2024 г.

⁸⁸ Интервью с представителем гражданского общества Российской Федерации, 2 августа 2024 года.

⁸⁹ См. также [Положение в области прав человека в Российской Федерации, Доклад Специального докладчика по вопросу о положении в области прав человека в Российской Федерации Марианы Кацаровой](#), Совет по правам человека ООН, A/HRC/54/54, 15 сентября 2023 г., пункт 75 и след.

водометы, слезоточивый и перцовый газ.⁹⁰ Как утверждают представители этих мониторинговых организаций, такое применение силы зачастую было неоправданным или несоразмерным и нередко ему не предшествовало предупреждение. Это создало серьезные риски для наблюдателей, вплоть до того, что одна из мониторинговых групп, учитывая сложившиеся обстоятельства, приняла решение проводить мониторинг собраний онлайн, полагаясь на интернет трансляции и сообщения СМИ.⁹¹ Опрошенные БДИПЧ две мониторинговые группы из Грузии сообщили, что наблюдатели пострадали от неизбирательного применения веществ раздражающего действия, в частности слезоточивого газа.⁹²

Сообщалось, что полиция применяла силу против наблюдателей во Франции,⁹³ хотя обычно на собраниях они носят жилеты и оборудование, позволяющие их опознать. В 2020 году сотрудники полиции избили двух наблюдателей на собрании, несмотря на то, что все явно указывало на то, что они осуществляют мониторинг.⁹⁴ Сообщается, что в 2021 году группа наблюдателей столкнулась с физическим насилием со стороны сотрудника полиции.⁹⁵ В 2023 году трое наблюдателей

⁹⁰ Интервью с представителем гражданского общества Грузии, 23 и 26 июля 2024 г. СМИ широко сообщали о предполагаемом применении резиновых пуль во время протестов, хотя заместитель Министра внутренних дел это опроверг. См., например, «Очевидцы сообщают, что полиция Грузии применила резиновые пули для разгона протестующих», Радио Свободная Европа/Радио Свобода, 2 мая 2024 г.

⁹¹ Интервью с представителем гражданского общества Грузии, 26 июля 2024 г.

⁹² Интервью с представителем гражданского общества Грузии, 23 и 26 июля 2024 г.

⁹³ Интервью с представителем гражданского общества Франции, 25 июля 2024 г.

⁹⁴ [Заявление](#), Союз французских юристов, Парижская федерация Лиги прав человека, 17 ноября 2020 г.

⁹⁵ [Заявление](#), Лига прав человека, Обсерватория общественных свобод Парижа, Союз французских юристов, 3 мая 2021 г.

пострадали от запущенной в их сторону гранаты со слезоточивым газом. В результате один из них получил легкие ранения, а одежда наблюдателей частично сгорела. По сообщениям, граната была намеренно направлена в место, где укрывались наблюдатели. Это вызвало опасения, что возможно сотрудники правоохранительных органов расценивали их как мишень.⁹⁶

Наблюдатели из США сообщили БДИПЧ, что они особенно пострадали от применения полицией перцового газа на акциях протеста.⁹⁷ Сообщалось, что наблюдатели сталкивались с применением подобных веществ раздражающего действия в замкнутых пространствах. Сообщенные БДИПЧ случаи подтверждены информацией из различных СМИ и правозащитных организаций. Согласно этим сведениям, юридические наблюдатели пострадали от того, что полиция применяла перцовый газ, слезоточивый газ, выпускала снаряды и избивала их дубинками. В частности, сообщается, что такие случаи имели место в 2020 году во время акций протеста движения Black Lives Matter.⁹⁸ По сообщениям, во время этих протестов

⁹⁶ [Communiqué: L'équipe de l'ORLIB visée par une grenade lors d'une mission d'observation. L'incident met en lumière la nécessité de protéger les observateurs des libertés publiques](#) [Пресс-релиз: В команду Обсерватории общественных свобод Ренна во время мониторинга была выпущена граната. Инцидент подчеркивает необходимость защиты наблюдателей за соблюдением гражданских свобод], Обсерватория общественных свобод Ренна, 30 июня 2023 г. (на французском языке).

⁹⁷ Интервью с представителем гражданского общества США, 23 июля 2024 г.

⁹⁸ См., например, [USA: The world is watching: Mass violations by U.S. police of Black Lives Matter protesters' rights](#), [США: Весь мир наблюдает: полиция массово нарушает права протестующих Black Lives Matter], Amnesty International, 4 августа 2020 г., стр. 48 и далее; [Видео и фото того, как полиция Кливленда распыляет перцовый газ и стреляет снарядами в юридических наблюдателей на протестах после убийства Джорджа Флойда](#), Cleveland.com, 4 июня 2020 г.

полиция «арестовывала юридических наблюдателей, нападала на них или применяла против них слезоточивый газ» по меньшей мере в двенадцати городах.⁹⁹ В частности, сообщается о случаях: когда юридическому наблюдателю выстрелили в лицо резиновой пулей, в результате чего он был госпитализирован с сотрясением мозга; полиция выстрелила в юридического наблюдателя высокоскоростным боеприпасом; юридический наблюдатель получил множественные травмы в результате выстрелов в него резиновыми пулями; перед проведением задержания полиция повалила юридического наблюдателя на землю и избивала дубинками; юридических наблюдателей, пытавшихся записать имена задержанных протестующих, избивали дубинками, кулаками, брызгали на них слезоточивым газом и затем арестовывали.¹⁰⁰ Учитывая, что в США, по имеющимся данным, юридических наблюдателей можно легко распознать, подобные инциденты вызывают сомнения в необходимости и соразмерности примененной силы. Как отметила одна из мониторинговых групп, риски серьезно пострадать от рук полиции существенно усложняют привлечение новых наблюдателей и удержание имеющихся.¹⁰¹

В Великобритании наблюдатели достаточно часто сталкиваются с тем, что их толкают или пихают. Более серьезные формы применения силы не так распространены.¹⁰² Одна из мониторинговых групп рассказала о недавних случаях

⁹⁹ [Police Targeting NLG Legal Observers at Black Lives Matter Protests](#), National Lawyers Guild (NLG), [Полиция нападает на юридических наблюдателей НГЮ на протестах Black Lives Matter, Национальная гильдия юристов (НГЮ)], 7 июня 2020 г.

¹⁰⁰ *там же*.

¹⁰¹ Интервью с представителем гражданского общества США, 23 июля 2024 г.

¹⁰² Article 11 Trust, NETPOL, [Protecting protest](#), стр. 16 и далее.

применения силы против наблюдателей.¹⁰³ В одном из них двое наблюдателей пострадали от рук полиции во время демонстрации. Как сообщается, их ударили полицейской дубинкой.¹⁰⁴ В другом случае юридического наблюдателя в опознавательном жилете сбила с ног пробегающая группа полицейских, в результате чего наблюдатель получила травмы и потеряла сознание.¹⁰⁵

Представитель мониторинговой группы из Германии отметил, что наблюдатели нередко сталкиваются с применением силы со стороны полиции (в частности, когда применяется перцовый газ). При этом, сила не была направлена против наблюдателей намеренно.¹⁰⁶ Наблюдатели из Финляндии сообщили, что они периодически сталкиваются с применением силы со стороны полиции без каких-либо серьезных последствий для них.¹⁰⁷ Отдельные государства-участники сообщили БДИПЧ о случаях неоправданного и непропорционального применения силы в отношении журналистов, но не наблюдателей за собраниями. О подобных инцидентах сообщили мониторинговые группы из Армении и Турции. Они отметили, что обычно наблюдатели не были напрямую затронуты действиями полиции, в то же время,

¹⁰³ Интервью с представителем гражданского общества Великобритании, 22 июля 2024 г.

¹⁰⁴ [Greater Manchester Police must account for police violence against legal observers](#), [Полиция Большого Манчестера должна ответить за полицейское насилие в отношении юридических наблюдателей], NETPOL, 21 февраля 2024 г.

¹⁰⁵ [Police aggression towards Gaza march observers 'on the rise' in UK as woman says officers knocked her over](#), [В Великобритании «растет» агрессия полиции против наблюдателей на маршах протеста в поддержку Палестины – полицейские сбили с ног одну из наблюдателей], The Guardian, 2 марта 2024 г.

¹⁰⁶ Интервью с представителем гражданского общества Германии, 2 августа 2024 г.

¹⁰⁷ Интервью с представителями гражданского общества Финляндии (25 июля 2024 г.) и Украины (26 июля 2024 г.).

она не проводила разграничения между участниками собрания и другими присутствующими на нем сторонами, в результате чего могли быть затронуты наблюдатели.¹⁰⁸

Представители мониторинговых организаций из Боснии и Герцеговины, Молдовы и Польши не сообщили о случаях применения силы, затронувших наблюдателей.¹⁰⁹

Некоторые мониторинговые организации отметили, что, применяя силу, сотрудники полиции по-разному обращаются с мужчинами и женщинами. Организации из Армении, Франции, Грузии и Российской Федерации сообщили, что в ряде случаев полиция применяла в отношении участниц собрания (и женщин-наблюдателей) меньше физического насилия, чем в отношении мужчин.¹¹⁰ В то же время женщины-наблюдатели чаще подвергаются вербальной агрессии и домогательствам.¹¹¹

Итак, незаконное, неоправданное и непропорциональное применение силы при охране порядка на собраниях, особенно при отсутствии разграничения между участниками собрания и наблюдателями, а также намеренное применение силы

¹⁰⁸ Интервью с представителями гражданского общества Армении (22 июля 2024 г.) и Турции (26 июня 2024 г.). См. также [Правоохранительные органы Армении препятствуют журналистам, освещающим акции протеста в Ереване](#), Комитет по защите журналистов (CPJ), 5 мая 2022 г.; [Полиция Стамбула препятствует репортерам, применяя слезоточивый газ и стреляя в них, во время первомайского марша в Турции](#), Комитет по защите журналистов (CPJ), 2 мая 2024 г.

¹⁰⁹ Интервью с представителями гражданского общества Молдовы (22 июля 2024 г.) и Польши (25 июля 2024 г.); интервью с сотрудниками Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, 25 июля 2024 г.

¹¹⁰ Интервью с представителями гражданского общества Армении (22 июля 2024 г.), Франции (25 июля 2024 г.), Грузии (23 июля 2024 г.) и Российской Федерации (2 августа 2024 г.).

¹¹¹ Интервью с представителем гражданского общества Франции, 25 июля 2024 г.

против наблюдателей существенно затрудняют мониторинг собраний. Такое положение также сдерживает наблюдателей и мониторинговые группы от осуществления их деятельности. Применение силы на собраниях только тогда, когда это неизбежно, и при строгом соблюдении принципов законности, необходимости и пропорциональности, является важнейшим условием для создания благоприятной для мониторинга среды.

Задержание наблюдателей

Представители мониторинговых организаций из Армении, Боснии и Герцеговины, Германии, Грузии, Казахстана, Молдовы, Польши, Украины и Финляндии не сообщали о новых случаях задержания наблюдателей на собраниях.¹¹² Мониторинговая организация из Финляндии сообщила, что в ходе мониторинга полиция иногда может угрожать задержанием.¹¹³ Сообщалось, что в Великобритании такие угрозы со стороны полиции произносятся очень часто:¹¹⁴ 75% опрошенных юридических наблюдателей отметили, что в стандартную практику полиции входят прямые и косвенные угрозы задержания.¹¹⁵

Фактически задержания наблюдателей происходят реже, как в Великобритании, так и в других странах. Пять процентов опрошенных юридических наблюдателей из Великобритании

¹¹² Интервью с представителями гражданского общества Армении (22 июля 2024 г.), Финляндии (25 июля 2024 г.), Грузии (23 и 26 июля 2024 г.), Германии (2 августа 2024 г.), Казахстана (12 августа 2024 г.), Молдовы (22 июля 2024 г.) и Польши (25 июля 2024 г.); интервью с сотрудниками Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, 25 июля 2024 г.

¹¹³ Интервью с представителями гражданского общества Финляндии, 25 июля 2024 г.

¹¹⁴ Интервью с представителем гражданского общества Великобритании, 22 июня 2024 г.

¹¹⁵ Article 11 Trust, NETPOL, [Protecting protest](#), стр. 16 и 21.

отметили, что были задержаны во время работы на общественных началах.¹¹⁶ Как известно БДИПЧ, случаи задержания наблюдателей во Франции немногочисленны. Одна из мониторинговых групп сообщила, что в 2011 году на демонстрации был задержан наблюдатель, которого затем доставили в полицейский участок и подвергли досмотру с раздеванием, угрозам и запугиванию. Предположительно такое обращение было связано с тем, что он использовал защитное снаряжение. Как сообщается, позже он был отпущен без предъявления обвинений.¹¹⁷

Сообщалось о непродолжительном задержании наблюдателя в Кыргызстане в 2023 году. Его освободили из-под стражи без предъявления каких-либо обвинений после вмешательства руководителя мониторинговой организации.¹¹⁸

Известно о задержаниях юридических наблюдателей на публичных собраниях в США. Аналогично ситуации с применением силы, задержания были зафиксированы во время акций протеста движения Black Lives Matter. Как сообщается, в разных городах США были задержаны юридические наблюдатели, осуществлявшие мониторинг за протестами после введения властями комендантского часа.¹¹⁹ Им были

¹¹⁶ там же, стр. 16.

¹¹⁷ Интервью с представителем гражданского общества Франции, 25 июля 2024 г. См. также: [Point Droit. Les Fouilles et Interpellations Preventives. «Un Casque pour Les Arrêter Tous»](#) [С точки зрения закона. Превентивные остановки и досмотры. «Арестовать всех из-за каски»], Лига прав человека, Обсерватория общественных свобод Парижа, Союз французских юристов, без даты.

¹¹⁸ Интервью с представителем гражданского общества Кыргызстана, 13 августа 2024 г.

¹¹⁹ NLG, [Police Targeting NLG Legal Observers at Black Lives Matter Protests](#) [Национальная гильдия юристов (НГЮ), Полиция нападает на юридических наблюдателей НГЮ на протестах Black Lives Matter], 7 июня 2020 г.

предъявлены обвинения в нарушении общественного порядка, оказании сопротивления при задержании и нарушении комендантского часа.¹²⁰ Также сообщалось о немногочисленных задержаниях наблюдателей в ходе более поздних демонстраций.¹²¹

В Турции правозащитные организации не занимаются мониторингом собраний систематически, тем не менее, по имеющимся данным, правозащитников задерживают во время публичных собраний,¹²² в том числе в ходе прайд-парадов.¹²³ Такие задержания влияют на наблюдателей (в том числе, потенциальных) демотивирующе,¹²⁴ а также, как сообщается, характеризуют распространенные методы работы полиции, что вызывает опасения в отношении свободы мирных собраний.

Как описано выше, в последние годы правозащитные организации в Беларуси и Российской Федерации отмечают введение все более жестких ограничений на осуществление свободы мирных собраний. В частности, речь идет о задержании мирных протестующих и журналистов в ходе собраний. Высокая вероятность быть задержанным на собрании и впоследствии привлеченным к административной или уголовной ответственности за участие в нем – важный фактор, объясняющий сокращение масштабов, частоты

¹²⁰ там же.

¹²¹ Интервью с представителем гражданского общества США, 23 июля 2024 г.; [NLG Condemns Atlanta Arrests on March 5, NLG](#) [Национальная гильдия юристов осуждает аресты в Атланте 5 марта, Национальная гильдия юристов], 7 марта 2023 г.

¹²² Интервью с представителем гражданского общества Турции, 26 июня 2024 г.

¹²³ См., например, [Турция: Массовые задержания на прайд-парадах](#), Human Rights Watch, 27 июня 2023 г.

¹²⁴ Интервью с представителем гражданского общества Турции, 26 июня 2024 г.

и продолжительности разрешенных властями собраний.¹²⁵ Из-за таких рисков правозащитные организации не могут осуществлять мониторинг собраний или сталкиваются при этом с серьезными препятствиями.

Таким образом, как и в случаях применения силы полицией, задержание наблюдателей в ходе публичных собраний – целенаправленное либо из-за отсутствия разграничения между ними и другими участниками – серьезно осложняет мониторинговую деятельность организаций гражданского общества и удерживает как отдельных лиц, так и организации от наблюдения за собраниями. Лица, осуществляющие мониторинг собраний, не должны быть подвергнуты произвольным задержаниям и незаконному содержанию под стражей, и, как особо отмечено в Руководящих принципах, правоохранные органы в целом должны избегать практики массовых задержаний, с точки зрения международного права часто рассматриваемых как произвольные и противоречащие презумпции невиновности.¹²⁶

¹²⁵ Интервью с представителями гражданского общества Беларуси (26 июля 2024 г.) и Российской Федерации (2 августа 2024 г.).

¹²⁶ БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Руководящие принципы](#), пункт 218.

IV.

Другие препятствующие и способствующие мониторингу собраний факторы

Взаимодействие с участниками собрания и насильственные действия с их стороны

В некоторых случаях организаторы собраний приглашают мониторинговые группы для наблюдения за их мероприятием и/или взаимодействуют с ними в рамках их собственной мониторинговой деятельности. Как сообщили мониторинговые группы, в большинстве случаев они не сталкивались с серьезными проблемами при взаимодействии с участниками собрания, даже в тех случаях, когда имели место контрдемонстрации. В отдельных случаях, мониторинговыми группами были предприняты меры для защиты наблюдателей от сторон, которые могли быть враждебно настроены к ним и правозащитникам в целом. Эти меры, как правило, были достаточными для преодоления возможных проблем.

Правозащитная организация из Кыргызстана сообщила о том, что силы полиции вели себя пассивно и не реагировали на нападения агрессивных контрдемонстрантов на мирных участников демонстрации. В одном из таких случаев пострадал наблюдатель за собранием. Было отмечено, что такое положение создает трудности в работе наблюдателей и в целом препятствует реализации свободы мирных собраний.¹²⁷

Взаимодействие и сотрудничество с властями

Ряд опрошенных БДИПЧ организаций гражданского общества отметили, что, как правило, они не сообщают властям о планируемом ими мониторинге собраний. В качестве причин организации упомянули тот факт, что информирование властей

¹²⁷ Интервью с представителями гражданского общества Кыргызстана, 13 августа 2024 г.

может подорвать доверие организаторов собрания и его участников к наблюдателям; что власти не проводят разграничения между наблюдателями и участниками собрания, ввиду чего предварительная координация становится нецелесообразной; что мониторинг без предварительного уведомления властей проходит эффективнее, а также отсутствие явной необходимости уведомлять власти о планируемом мониторинге.

Отдельные мониторинговые организации направляют компетентным органам уведомление перед началом проведения серии мониторинговых миссий¹²⁸ или более регулярно (например, перед началом каждой или большинства миссий).¹²⁹ В некоторых случаях наблюдатели в начале собрания представляются командующим сотрудникам полиции на месте его проведения.¹³⁰ Представители украинской правозащитной организации отметили, что, как правило, они не уведомляют власти о планируемом мониторинге. Однако в отдельных случаях, например, перед мониторингом сложных собраний, участвуют во встречах с компетентными органами власти.¹³¹ Мониторинговая организация из Казахстана сообщила, что она часто заранее уведомляет национальные и региональные органы полиции и городские власти о запланированном

¹²⁸ Интервью с представителем гражданского общества Молдовы, 22 июля 2024 г.

¹²⁹ Интервью с представителями гражданского общества Финляндии (25 июля 2024 г.), Казахстана (12 августа 2024 г.) и Польши (25 июля 2024 г.); интервью с сотрудниками Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, 25 июля 2024 г.

¹³⁰ Интервью с представителем гражданского общества Франции, 25 июля 2024 г. До того, как наблюдатели из Кыргызстана прекратили мониторинговую деятельность, они регулярно представлялись командирам полиции на месте проведения собрания (интервью с представителями гражданского общества Кыргызстана, 13 августа 2024 г.).

¹³¹ Интервью с представителем гражданского общества Украины, 26 июля 2024 г.

мониторинге.¹³² Правозащитники из Беларуси отметили, что до того момента, как они были вынуждены прекратить мониторинговую деятельность в августе 2020 года, они регулярно информировали власти о планах мониторинга.¹³³

В случаях, когда мониторинговые организации информируют органы власти о планах мониторинга, зачастую от них не следует какой-либо конкретной реакции (кроме отдельных случаев подтверждения факта получения уведомления). Одна правозащитная организация из Польши сообщила, что иногда органы полиции, получив уведомление о планируемом мониторинге, предлагали обеспечить содействие.¹³⁴ Представители мониторинговой группы из Казахстана сообщили, что в последние годы компетентные органы положительно реагируют на их уведомления о планах мониторинга. Это регулярное взаимодействие способствовало признанию роли наблюдателей.¹³⁵ Согласно сообщениям белорусских правозащитных организаций, предварительное уведомление о намерении наблюдать за собранием (когда такая деятельность еще была возможна) могло снизить вероятность того, что полиция станет задерживать наблюдателей во время или после мероприятий.¹³⁶ Во Франции, напротив, в некоторых случаях у наблюдателей, попытавшихся представиться на собрании командирам правоохранительных органов, было немедленно конфисковано их защитное

¹³² Интервью с представителями гражданского общества Казахстана, 12 августа 2024 г.

¹³³ Интервью с представителями гражданского общества Беларуси, 26 июля 2024 г.

¹³⁴ Интервью с представителем гражданского общества Польши, 25 июля 2024 г.

¹³⁵ Интервью с представителями гражданского общества Казахстана, 12 августа 2024 г.

¹³⁶ Интервью с представителями гражданского общества Беларуси, 26 июля 2024 г.

снаряжение.¹³⁷ В результате наблюдатели не могли провести мониторинг собрания, как было запланировано.

Многие опрошенные БДИПЧ мониторинговые организации сообщили, что используют результаты мониторинга для составления рекомендаций по совершенствованию методов работы полиции при охране порядка на собраниях и, когда это возможно, для взаимодействия с властями. В ходе мониторинга также могут быть получены сведения, которые можно использовать в качестве доказательств в рамках судебных разбирательств. Такое документирование может быть сдерживающим фактором против нарушений со стороны полиции.

Некоторым организациям, сообщавшим органам власти результаты мониторинга, удалось сформировать продуктивный и регулярный диалог с участием мониторинговых организаций, полиции и других компетентных органов. Другие же получили от властей слабую реакцию или ее отсутствие. Как сообщается, в Молдове власти признают, что мониторинг собраний и последующие рекомендации способствуют совершенствованию полицейской деятельности.¹³⁸ По имеющимся данным, отдельные звенья структуры органов полиции Украины (например, диалоговая полиция) более открыты и восприимчивы к рекомендациям мониторинга.¹³⁹ В Финляндии регулярно проводятся встречи для обмена мнениями по результатам мониторинга. Вместе с тем были высказаны

¹³⁷ Интервью с представителем гражданского общества Франции, 25 июля 2024 г.

¹³⁸ Интервью с представителем гражданского общества Молдовы, 22 июля 2024 г.

¹³⁹ Интервью с представителем гражданского общества Украины, 26 июля 2024 г. Диалоговая полиция – подразделения, специализирующиеся на снижении градуса напряженности и на коммуникации во время публичных массовых мероприятий.

сомнения в том, что они действительно приводят к улучшению методов работы полиции при охране порядка на собраниях.¹⁴⁰ Несмотря на отсутствие регулярного диалога между органами полиции и мониторинговыми группами, в Германии и Казахстане были отмечены положительные сдвиги в работе полиции и изменения в подготовке кадров.¹⁴¹ Это может быть связано с выполнением рекомендаций мониторинговых групп. Миссия ОБСЕ в Боснии и Герцеговине сообщила, что в их случае налажен конструктивный диалог с местными властями по вопросам свободы мирных собраний и проводимого Миссией мониторинга, особенно на этапе подготовки к сложным и потенциально конфликтным собраниям.¹⁴² Полученные в ходе мониторинга результаты учитываются, в частности, в рамках проводимых Миссией обучающих мероприятий для представителей власти.

Коммуникация и взаимодействие с властями до, во время и после мониторинга должны носить исключительно добровольный характер и быть основаны на равном последовательном подходе ко всем мониторинговым организациям и командам, учитывая при этом их индивидуальные соображения. Если группы или отдельные лица принимают решение взаимодействовать с властями до (или в ходе) мониторинга собрания, следует рассматривать это как возможность способствовать их работе. Так, сотрудникам полиции, обеспечивающим охрану порядка на собраниях, необходимо

¹⁴⁰ Интервью с представителями гражданского общества Финляндии, 25 июля 2024 г.

¹⁴¹ Интервью с представителями гражданского общества Германии (2 августа 2024 г.) и Казахстана (12 августа 2024 г.). Необходимо отметить, что отсутствие регулярного диалога между опрошенной БДИПЧ мониторинговой группой из Германии и органами полиции является следствием обдуманного решения мониторинговой группы.

¹⁴² Интервью с сотрудниками Миссии ОБСЕ в Боснии и Герцеговине, 25 июля 2024 г.

быть готовыми содействовать наблюдателям. Это не должно приводить к необоснованному ограничению работы наблюдателя, например, конфискации защитного снаряжения или любого другого оборудования.

Результаты наблюдения, изложенные в отчете о мониторинге, могут стать основой для диалога с властями о том, насколько государство выполняет принятые на себя обязательства по уважению, защите свободы мирных собраний и содействию ей.¹⁴³ Мониторинговые группы могут захотеть обсудить свои рекомендации с органами полиции и другими государственными структурами. Властям в этом случае следует стремиться поддерживать регулярный и конструктивный диалог с мониторинговыми организациями с целью совершенствования подходов и методов оказания содействия мирным собраниям.

Восприятие наблюдателей общественностью

Отношение общественности и СМИ к наблюдателям в различных государствах-участниках существенно различается. В ряде стран деятельность наблюдателей упоминается в сообщениях СМИ, как правило, в нейтральном тоне с включением фактических данных о мониторинге. Отдельные мониторинговые группы также сообщили о случаях, когда СМИ помогли расширить освещение поднятых ими проблем, в частности, по таким вопросам, как полицейское насилие и свобода мирных собраний.

В других странах, в том числе в тех, где свобода СМИ серьезно ограничена (как онлайн, так и офлайн), деятельность наблюдателей ими практически или совсем не освещается.

¹⁴³ БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Руководящие принципы*, пункт 212.

Например, правозащитная организация из Российской Федерации отметила, что с момента вторжения России в Украину в 2022 году СМИ практически перестали информировать о ситуации с правами человека в стране. В результате правозащитные организации все меньше рассчитывают на то, что СМИ могут помочь привлечь внимание к той или иной проблеме, например, к положению свободы мирных собраний в стране.¹⁴⁴ Мониторинговая организация из Казахстана сообщила, что СМИ никак не освещают ее деятельность.¹⁴⁵

В ряде государств-участников деятельность наблюдателей и правозащитных организаций в целом подвергалась серьезной критике в СМИ. Так, мониторинговые организации из Беларуси сообщили, что в 2021 году в стране велась продолжительная кампания, цель которой заключалась в дискредитации гражданского общества и представлении его деятельности как подверженного влиянию иностранных структур.¹⁴⁶ В последнее время она ослабла, что, скорее всего, связано с прекращением работы мониторинговых и правозащитных групп в стране.

Сообщается, что в Турции ведущие СМИ часто представляют правозащитников в невыгодном свете, причисляя их к нежелательным элементам, таким как «экстремистские» организации.¹⁴⁷ Подобное освещение влияет на общественное мнение и может подрвать легитимность наблюдателей

¹⁴⁴ Интервью с представителем гражданского общества Российской Федерации, 2 августа 2024 года.

¹⁴⁵ Интервью с представителями гражданского общества Казахстана, 12 августа 2024 г.

¹⁴⁶ Интервью с представителями гражданского общества Беларуси, 26 июля 2024 г.

¹⁴⁷ Интервью с представителем гражданского общества Турции, 26 июня 2024 г.

в глазах общественности. Правозащитная организация, осуществляющая мониторинг собраний в Кыргызстане, сообщила БДИПЧ о попытках СМИ дискредитировать ее деятельность, а также об аналогичных усилиях по дискредитации работы других организаций гражданского общества.¹⁴⁸

Подводя итог, можно сказать, что в то время, как СМИ благожелательно относятся к некоторым мониторинговым группам, освещая их деятельность в нейтральном или положительном ключе, другие сталкиваются с трудностями, обусловленными стигматизацией и дискредитацией роли правозащитников.

¹⁴⁸ Интервью с представителем гражданского общества Кыргызстана, 13 августа 2024 г.

Мониторинг публичных собраний представителями гражданского общества становится все более распространенной практикой, важность которой признают многие государства-участники. При подготовке данного отчета особое внимание было уделено роли наблюдателей в защите прав человека в условиях публичных собраний. Некоторые из опрошенных БДИПЧ мониторинговых групп также отметили, что их деятельность в той или иной мере способствовала совершенствованию методов работы полиции при охране порядка на собраниях.

Правовое и фактическое признание роли наблюдателей отличается в зависимости от юрисдикции. В некоторых случаях в законодательстве предусмотрены конкретные меры по защите некоторых видов деятельности наблюдателей. Часто законодательно положение наблюдателей регулируется общей правовой базой и политикой, касающейся вопросов свободы мирных собраний, охраны порядка на них и условий, в которых ведут свою деятельность представители гражданского общества и правозащитники. То, насколько сотрудники полиции готовы содействовать наблюдателям на местах, во многом зависит от осведомленности правоохранительных органов об их деятельности и ее признания, а также, в некоторых случаях, от того, был ли налажен регулярный диалог с мониторинговыми группами.

В странах, где роль и функции наблюдателей признаны на законодательном уровне, в политике и на практике, такое положение является важным фактором, способствующим их деятельности. И наоборот, в среде, в которой основные свободы и деятельность правозащитников ограничены, наблюдатели сталкиваются с серьезными преградами в осуществлении мониторинга. Такие преграды могут быть обусловлены как ограничениями, наложенными на свободу мирных собраний, так и теми, что касаются правозащитной

деятельности (например, нормы об «иностранных агентах» или иное аналогичное законодательство). В отдельных случаях принятие законодательства и политических мер, серьезно ограничивающих деятельность правозащитников, привело к прекращению деятельности наблюдателей за собраниями.

Ещё одним важным фактором, на который обратили внимание почти все опрошенные БДИПЧ группы мониторинга, является взаимодействие полиции и наблюдателей в ходе публичных собраний. В ряде стран правоохранительные органы оказывают наблюдателям содействие и помощь в осуществлении мониторинга, никак не препятствуя ему или вводя лишь минимальные ограничения. В других странах наблюдатели сталкивались с серьезными преградами, в том числе физическими барьерами, из-за которых они не могли попасть в ключевые локации собрания или продолжать мониторинг после того, как его участникам был дан приказ разойтись. Также сообщалось, что сотрудники полиции препятствовали наблюдателям в документировании происходящих на собрании событий, были случаи преследования, применения силы и задержаний с их стороны. Все это отрицательно влияло на работу наблюдателей. Примечательно, что большинство случаев применения силы и задержаний было вызвано тем, что сотрудники полиции действовали неизбирательно, не проводя различие между наблюдателями и участниками собрания. Дифференцированный подход к охране порядка на собраниях, а также применение силы лишь в наименьшем необходимом объеме и при соблюдении принципов законности и пропорциональности – важнейшие принципы деятельности полиции, способствующие эффективности мониторинга собраний.

Помимо взаимодействия с правоохранительными органами, на деятельность наблюдателей влияет то, в какой форме осуществляется диалог с участниками собрания и государ-

ственными органами, а также то, как широкая общественность воспринимает их работу. Подавляющее большинство опрошенных мониторинговых групп сообщили, что взаимодействие с участниками и организаторами собраний обычно проходит в положительном или нейтральном ключе, случаи угроз или враждебности с их стороны были редки. Некоторые группы отметили возможность поддерживать продуктивный диалог и взаимосвязь с властями в качестве важного фактора, способствующего их деятельности. В тех странах, где организациям, осуществляющим мониторинг, удалось выстроить устойчивую коммуникацию с правоохранительными и другими государственными органами, это зачастую привело к улучшению условий мониторинга, в том числе признанию их роли и, в некоторых случаях, изменениям в полицейской практике. Когда мониторинговые группы принимают решение поддерживать такое взаимодействие и получают при этом в ответ от органов полиции и других государственных структур конструктивную реакцию, это позволяет выстроить совместную работу по защите прав человека и продвижению свободы мирных собраний. К сожалению, некоторые из организаций сообщили, что их попытки связаться с государственными органами для обсуждения вопросов мониторинга и рекомендаций не привели к значимой реакции с их стороны или ее не было вовсе.

В завершение следует отметить, что отношение общественности и СМИ к наблюдателям в разных странах также неодинаково. В некоторых случаях СМИ освещает деятельность мониторинговых групп положительно, способствуя большему распространению их посылов и рекомендаций. Однако есть и ситуации, когда СМИ представляют их в неблагоприятном свете, стремясь дискредитировать и опорочить правозащитников, в том числе наблюдателей. В подобных условиях мониторинговые организации и представляющие их наблюдатели вынуждены противостоять

дополнительным угрозам, которые препятствуют не только их работе, но и привлечению новых наблюдателей и сохранению действующих.

Основные рекомендации

Ниже приведены рекомендации государствам-участникам, следование которым поможет решить некоторые из проблем, с которыми сталкиваются группы и лица, осуществляющие мониторинг собраний, и создать благоприятные условия для их работы.

- В свете обязательств ОБСЕ и других международных стандартов в области прав человека рассмотреть возможность принятия в рамках законодательной базы в области свободы мирных собраний законодательства, в котором будет закреплён статус наблюдателей, гарантировано их право на беспрепятственное проведение мониторинга собраний и предусмотрена обязанность государственных органов содействовать их деятельности.
- Если законодательство о статусе наблюдателей принято не было, разработать для органов полиции и других государственных органов четкие инструкции и указания, например, в виде стандартных операционных процедур и регламентов, в которых будет признана роль наблюдателей, обеспечена защита их права на беспрепятственное проведение мониторинга собраний и предусмотрена обязанность государственных органов содействовать их деятельности.
- Обеспечить, чтобы признание роли и деятельности наблюдателей и предоставление им защиты в рамках законодательства, политики и на практике не зависели от получения ими какой-либо государственной «аккредитации» или иного

похожего статуса. Такие признание и защита должны быть обеспечены независимо от того, проходит ли собрание с соблюдением всех условий по предварительному уведомлению и других юридических требований, а также того, является ли оно мирным или нет.¹⁴⁹

- Пересмотреть внутреннюю правовую базу и практику, касающуюся правозащитников, в том числе наблюдателей и их деятельности, на предмет соответствия международным стандартам в области прав человека и внести поправки в законодательные нормы, налагающие необоснованные ограничения на их деятельность, или отменить их. Такой пересмотр законодательства должен охватывать нормы, касающиеся «иностранных агентов», и схожие правовые нормы, если они были приняты.
- Обеспечить, чтобы государственные институты и должностные лица не принимали участие в кампаниях по дискредитации, созданию негативного образа или стигматизации, в том числе на основании гендера или предполагаемой сексуальной ориентации правозащитников, включая наблюдателей, и их деятельности.¹⁵⁰
- Обеспечить, чтобы все сотрудники полиции, обеспечивающие охрану порядка на собраниях, прошли соответствующее обучение и знали о роли наблюдателей, их правах

¹⁴⁹ БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Руководящие принципы](#), пункт 207. Комитет ООН по правам человека, [Замечание общего порядка №37 \(2020\)](#), пункт 30. См. также [Типовой протокол для должностных лиц по поддержанию правопорядка по поощрению и защите прав человека в контексте мирных протестов. Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Клемана Ниалетсосси Вуле](#), Совет по правам человека ООН, A/HRC/55/60, 31 января 2024 г., пункт 67.

¹⁵⁰ БДИПЧ, [Руководящие принципы по защите правозащитников](#), пункт 37.

и предоставляемой им защите. Такое обучение может осуществляться в том числе в рамках общей подготовки по вопросам прав человека и учету гендерных факторов.

- Инициативно взаимодействовать с наблюдателями, уведомляя их о предполагаемых собраниях и обмениваясь информацией до, во время и после проведения собраний, в том числе для сообщения о любых имевших место необоснованных ограничениях или нарушениях.¹⁵¹ Коммуникация и взаимодействие с властями должны осуществляться на добровольной основе. Необходимо обеспечить полную защиту прав наблюдателей без применения к ним требований по получению «аккредитации» или прохождению каких-либо других схожих процедур.
- Обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов на местах знали о присутствии наблюдателей и их роли на собрании, предоставляли группам мониторинга доступ к информации, рассматривали доклады наблюдателей после собраний и реагировали на их рекомендации,¹⁵² а также участвовали в конструктивном диалоге с теми мониторинговыми организациями, которые желают его поддерживать.
- Не допускать применения силы в ходе собраний, как стандартной практики. Если применения силы не избежать, такое применение должно осуществляться при строгом соблюдении принципов законности, необходимости и пропорциональности. Применяя силу и осуществляя иные вмешательства, сотрудники полиции должны

¹⁵¹ Совет по правам человека ООН, Типовой протокол для должностных лиц по поддержанию правопорядка поощрению и защите прав человека в контексте мирных протестов, пункт 67.

¹⁵² Совет по правам человека ООН, Совместный доклад о надлежащем управлении собраниями, пункт 72.

проводить разграничение между участниками собрания и наблюдателями с тем, чтобы последние не пострадали от их действий.

- В ходе собраний не допускать массовых задержаний и не подвергать наблюдателей произвольным задержаниям или незаконному помещению под стражу из-за проводимой ими деятельности.
- Убедиться, что наблюдатели могут осуществлять мониторинг собраний, не подвергаясь преследованию, угрозам (включая вероятности задержания) и запугиванию, в том числе на основании их гендерной принадлежности или предполагаемой сексуальной ориентации.
- Убедиться, что текущим и принимаемым в будущем законодательством в отношении ограничения ношения масок и иных средств для защиты лица не вводятся всеобъемлющие и повсеместные запреты на их ношение на собраниях.¹⁵³ Также не использовать такое законодательство для необоснованного ограничения правомерной деятельности наблюдателей, например, для запрета использовать защитное снаряжение или маски, необходимые по медицинским показаниям.
- Обеспечить, чтобы, как правило, адресованный участникам собрания приказ разойтись не обязывал наблюдателей покинуть место проведения собрания, исключая те случаи, когда им лично угрожает опасность или их присутствие может существенно препятствовать деятельности сотрудников правоохранительных органов.¹⁵⁴ В подобных обстоятельствах наблюдателям должны быть даны четкие указания и предо-

¹⁵³ БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Руководящие принципы*, пункт 153.

¹⁵⁴ там же, пункт 208.

ставлено достаточно времени, чтобы разойтись, они должны быть направлены в безопасное место, откуда смогут продолжить наблюдение за мероприятием.¹⁵⁵

- Обеспечить, чтобы наблюдатели имели возможность записывать происходящие в ходе собрания события, в том числе действия сотрудников правоохранительных органов, используя цифровые устройства для аудио- и видеозаписи. Наблюдатель обязан предоставлять правоохранительным органам сделанные им записи только в том случае, если это предусмотрено постановлением суда.¹⁵⁶
- Обеспечить использование в качестве доказательств в дисциплинарных, административных или уголовных разбирательствах записей, сделанных в ходе собрания,¹⁵⁷ в частности, для привлечения сотрудников правоохранительных органов к ответственности за совершенные ими нарушения.
- Обеспечить, чтобы наблюдатели, как правило, могли свободно пересекать полицейские заграждения и кордоны, а также перемещаться внутри и снаружи оцепленных участков, исключая те случаи, когда им лично угрожает опасность.
- В ходе собрания защищать наблюдателей от насильственных действий (в том числе гендерно-обусловленных), причинения им вреда и попыток вмешательства в их деятельность

¹⁵⁵ там же.

¹⁵⁶ БДИПЧ и Венецианская комиссия, *Руководящие принципы*, пункт 211.

¹⁵⁷ Совет по правам человека ООН, *Типовой протокол для должностных лиц по поддержанию правопорядка поощрению и защите прав человека в контексте мирных протестов*, пункт 67.

со стороны участников собрания, контрдемонстрантов и других третьих лиц.

- Закрепить на законодательном уровне и обеспечить на практике обязанность сотрудников правоохранительных органов, включая специальные подразделения по охране порядка на собраниях и урегулированию беспорядков, носить на форме и/или головном уборе заметные опознавательные знаки¹⁵⁸, чтобы облегчить наблюдателям мониторинг действий сотрудников правоохранительных органов.

¹⁵⁸ БДИПЧ и Венецианская комиссия, [Руководящие принципы](#), пункт 159; Комитет ООН по правам человека, [Замечание общего порядка №37 \(2020\)](#), пункт 89.

