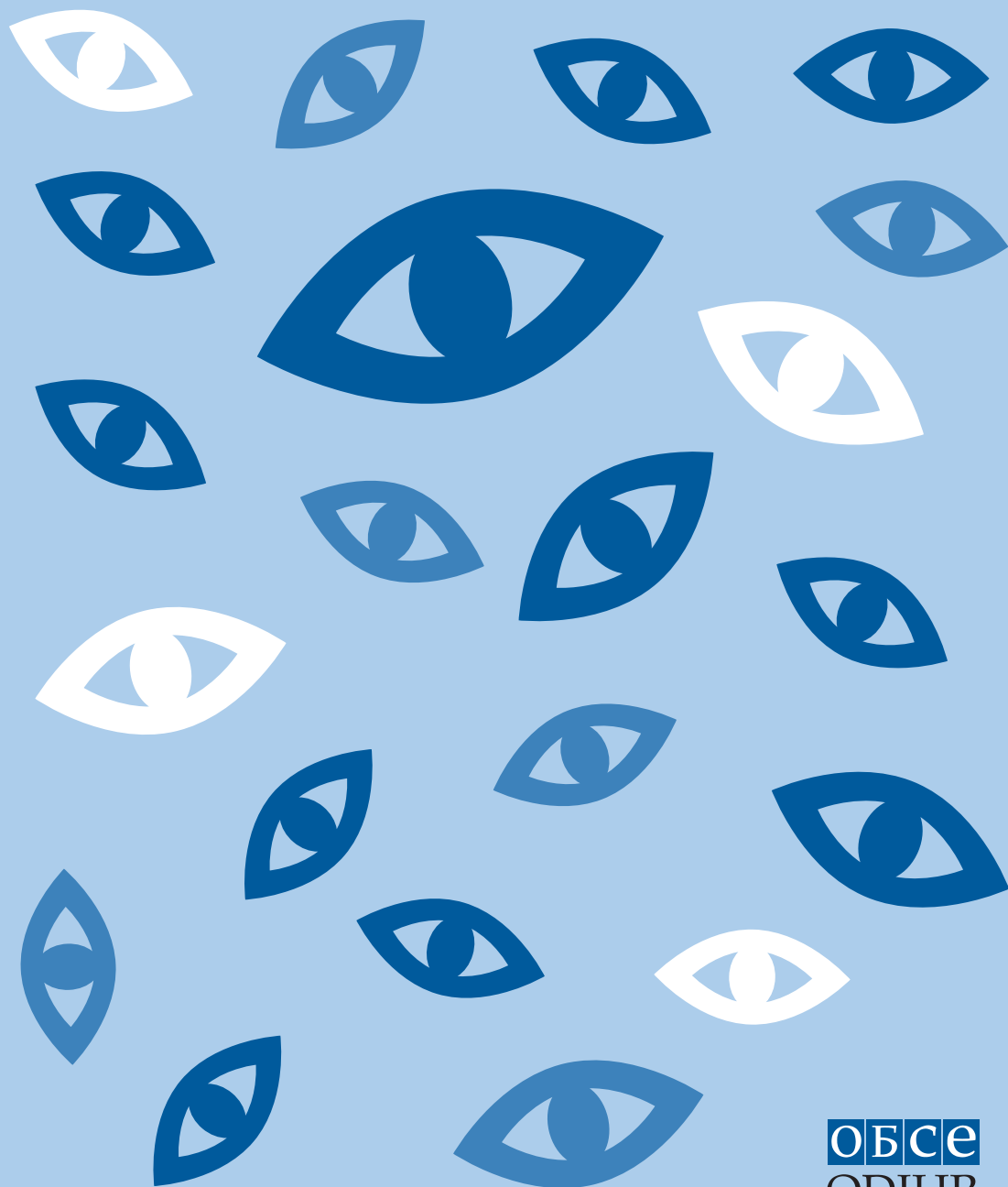


# Руководство по мониторингу свободы мирных собраний



# Руководство по мониторингу свободы мирных собраний



Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)  
ul. Miodowa 10  
00-251 Warsaw  
Poland  
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© БДИПЧ ОБСЕ, 2011

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 и Венецианскую комиссию Совета Европы как на источники.

ISBN 978-92-9234-815-1

Оформление: Homework, Варшава, Польша  
Отпечатано в Польше Agencja KARO

## Оглавление

Предисловие. . . . .	5
1. Введение. . . . .	7
2. Определение собрания. . . . .	11
3. Международные принципы в области прав человека. . . . .	14
4. Регулирование свободы мирных собраний. . . . .	20
5. Охрана порядка во время собраний. . . . .	25
6. Мониторинг: общий обзор. . . . .	29
7. Принципы и стандарты мониторинга. . . . .	34
8. Начало работы над проектом по мониторингу. . . . .	38
9. Подготовка к мониторингу собрания. . . . .	41
10. Мониторинг собрания. . . . .	44
11. Практическое руководство по мониторингу. . . . .	48
12. Завершение мониторинга. . . . .	55
13. Составление отчетов о мониторинге. . . . .	57
14. Использование отчетов о мониторинге. . . . .	61
Бланки отчетов о мониторинге. . . . .	68
Документы по мониторингу и свободе мирных собраний. . . . .	73
Приложение I. Руководящие принципы БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе мирных собраний. . . . .	75
Приложение II. Средства массовой информации и свобода собраний. . . . .	83



## Предисловие

Право на проведение мирных собраний является центральным элементом функционирующих демократических систем. Оно тесно связано с другими основополагающими принципами демократии и плюрализма – свободой выражения мнения и свободой объединений. Данное право закреплено в ряде международных инструментов в области прав человека и гарантировано Копенгагенским документом ОБСЕ 1990 г.да.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), нередко в сотрудничестве с Советом Европы, оказывает государствам-участникам ОБСЕ активную помощь в законодательной и других сферах с целью обеспечить соответствие как управления сферой публичных собраний, так и действий по охране правопорядка во время таких мероприятий международным стандартам в области прав человека. В рамках этой деятельности БДИПЧ и Комиссия Совета Европы за демократию через право (Венецианская комиссия) разработали «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», которые были впервые опубликованы в 2007 г. и переизданы с дополнениями и изменениями в 2010 г. Настоящее руководство опирается на «Руководящие принципы» и предназначено для поддержки организаций гражданского общества в их усилиях по укреплению прав человека при помощи мониторинга свободы собраний и подготовки соответствующих отчетов.

В данном руководстве используется опыт, полученный в ходе ряда проектов, осуществленных БДИПЧ и его партнерами и направленных на обучение правозащитных НПО международным стандартам и технологиям мониторинга, связанным со свободой собраний. В частности, настоящий документ опирается на предложенную в ряде государств-участников программу обучения наблюдателей, в рамках которой наблюдатели выполняли систематический мониторинг общественных мероприятий на протяжении нескольких месяцев.

Настоящее руководство было задумано как инструмент практической помощи НПО в деле сбора достоверной информации во время мониторинга публичных собраний. Собрания проводятся в общественных местах и поэтому позволяют осуществлять прямое наблюдение за поведением и взаимодействием участников, правоохранительных и других государственных органов, а также прочих сторон. В руководстве особое значение придается необходимости готовить отчеты о мониторинге собраний на основе информации из первых рук, собранной при строгом соблюдении принципов прозрачности, точности и беспристрастности.

Осуществленные при поддержке БДИПЧ проекты по мониторингу свободы собраний показали, что хорошо документированные отчеты о мониторинге могут быть использованы для того, чтобы вести конструктивный диалог с органами власти соответствующих государств, а также для разработки целевых программ помощи в данной области. Такие отчеты являются важным источником информации не только для правозащитных НПО, занимающихся активной поддержкой прав человека, но и для лиц, формирующих политику на всех уровнях, поскольку собранные данные можно использовать для выявления пробелов в законодательстве, политике и практической работе, а также для определения примеров хорошей практики.

Гражданское общество играет важную роль в оказании помощи государствам-участникам в деле обеспечения полного уважения прав человека и основных свобод. БДИПЧ надеется, что настоящее руководство будет полезным практическим пособием для организаций гражданского общества, занимающихся мониторингом публичных собраний, и станет способствовать появлению новых инициатив в данной области.

Посол Янез Ленарчич,

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

## 1. Введение

Свобода мирных собраний является одним из основных прав человека, прочно закрепленным в международном законодательстве о правах человека и подтвержденным государствами-участниками ОБСЕ в Копенгагенском документе 1990 г.да. Право на проведение собраний, демонстраций, пикетов, митингов, маршей и протестов является важной составляющей любого демократического общества. Поэтому свобода мирных собраний связана с правом личности оспаривать доминирующие в обществе взгляды, представлять альтернативные идеи и мнения, поддерживать интересы и взгляды меньшинств и маргинализированных групп населения и публично выражать свои взгляды и мнения независимо от своего влияния, имущественного или общественного положения.

Публичные собрания могут быть особенно значимыми во времена политической напряженности или в период, когда граждане требуют социальных перемен. Демонстрации и протесты часто используются в различных кампаниях политических групп и обычно являются важной составляющей избирательных кампаний. Они также могут быть важным средством требования перемен, когда нет более институционально оформленных механизмов для осуществления социальных изменений.

Участие в общественных собраниях является политическим правом, реализация которого может дать возможность публично высказаться тем, кто не имеет доступа к законодательным органам, тем, кто лишен представительства через выборы, или тем, у кого мало или совсем нет возможности высказать свое мнение через СМИ. Помимо этого, право на проведение мирного собрания может сыграть важную роль в выражении поддержки переменам и реформам или в выражении недовольства. Однако в большинстве случаев мобилизация людей при помощи публичных собраний является самым прямым средством попытаться оказать воздействие на правительство, заявить о местных требованиях или выразить свои взгляды в рамках обычного политического процесса.

Свобода мирных собраний является правом личности, которое всегда выражается коллективным образом. Такое коллективное выражение взглядов отдельных людей может восприниматься в некоторых ситуациях как несущее особенную угрозу властям. И, поскольку собрания проходят в общественных местах и используются различными организациями, группами и лицами, они являются весьма наглядным индикатором уровня толерантности и уважения к другим политическим, общественным и культурным обычаям и убеждениям. Подход правительства к собраниям может быть четким показателем того уважения, которое государство проявляет к основным правам человека. Действительно, осуществление права на свободу собраний часто связано с осуществлением других прав, в том числе права на свободу выражения мнения, вероисповедания и передвижения. В то же время, недопущение собраний может быть неразрывно связано с нарушениями права на жизнь, права на свободу от пыток и права на справедливое судебное разбирательство.

Когда имеет место ограничение свободы мирных собраний, это обычно очень хорошо заметно. Такие действия влияют на большое число людей одновременно, и часто подобные новости широко освещаются в СМИ. Они могут вызвать немедленную реакцию со стороны общества, и это может привести к новым виткам протеста, репрессий и насилия. Сама наглядность свободы мирных собраний создает возможности как для мониторинга уровня уважения государства к данному праву, так и для документирования любых нарушений права на свободу мирных собраний и связанных с ним прав.

Государства-участники ОБСЕ признают, что неправительственные организации могут играть чрезвычайно важную роль в утверждении прав человека, демократии и верховенства права (Стамбульский документ 1999 г.) Это было вновь подтверждено в Астанинской юбилейной декларации 2010 г., в которой указывается, что государства-участники ценят важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ, помогая «в полном объеме обеспечить уважение прав человека, основных свобод, демократии, включая свободные и честные выборы, и верховенства права». В этом контексте организации гражданского общества могут, опираясь на международные стандарты в области прав человека, заниматься мониторингом ситуации в области прав человека в своей стране, составляя отчеты на основании своих наблюдений. Такие отчеты могут выдвигать на первый план проблемы в области прав человека, вносить вклад в публичное обсуждение этих прав и, в идеальном варианте, способствовать диалогу между гражданским обществом и правительством с целью продвижения прав человека и осуществления общественных изменений.

Как и в случае с другими правами человека, основная ответственность за продвижение и защиту свободы собраний возложена на государство, но организации гражданского общества играют чрезвычайно важную роль в мониторинге реализации этого права. Мониторинг публичных собраний – это сложный процесс, и наблюдатели могут уделять внимание самым разным аспектам – например, охране порядка в ходе мероприятия и в том числе вопросу

о том, выполняет ли государство свои позитивные обязательства по поддержанию свободы собраний; соблюдению сторонами любых достигнутых соглашений относительно условий проведения собрания; взаимодействию между участниками демонстрации и контрдemonстрации или же поведению участников собрания вблизи определенных мест. Эти наблюдения могут выявить примеры хорошей практики, а также недостатки и пробелы в законодательстве, политике и практике управления и обеспечения правопорядка, требующие принятия необходимых мер для улучшения ситуации.

Помимо этого, присутствие наблюдателей может в некоторых случаях оказать сдерживающий эффект, способствуя тому, чтобы полиция и другие государственные органы действовали в публичной обстановке наиболее правильным образом, в соответствии с международными принципами и стандартами в области прав человека.

Приступая к проекту мониторинга, важно заранее продумать, как результаты мониторинга и любые вытекающие из них рекомендации будут использоваться на национальном и международном уровнях в рамках стратегии по осуществлению перемен, если в этом есть необходимость. Поэтому следует провести предварительный анализ действующего законодательства, соответствующих субъектов и заинтересованных сторон, а также способов влияния на них. Такой анализ может также определить сферы особого внимания для данного мониторинга (тематические, географические или те, и другие).

Настоящее руководство подготовлено БДИПЧ в качестве пособия для организаций гражданского общества, которые могут инициировать проведение независимого мониторинга мирных собраний в своей стране. Оно основано на «Руководящих принципах по свободе мирных собраний», разработанных Венецианской комиссией и БДИПЧ (включены в Приложение I). В «Руководящих принципах» определены основные вопросы, касающиеся реализации права на свободу мирных собраний, и изложен ряд основополагающих принципов, на которые должно опираться управление сферой собраний. Помимо этого, в настоящем руководстве используется обширный опыт проведения мониторинга во многих странах, помогающий при описании основных принципов прав человека, связанных со свободой собраний. В нем также даны рекомендации по организации проектов мониторинга, проведению мониторинга собраний и составлению отчетов для освещения возникших вопросов.

Данное руководство предлагает методологию для мониторинга событий и действий, происходящих при подготовке и в ходе собраний, т. е. мероприятий, которые обычно проводятся в общественных местах и в значительной степени доступны всем. Эта методология предусматривает сбор информации непосредственно наблюдателями, имеющими возможность быть свидетелями поведения и взаимодействия участников собрания, представителей правоохранительных органов и других соответствующих государственных и негосударственных субъектов.

Следует отметить, что после собрания дальнейшие действия государства и его должностных лиц могут быть направлены на ограничение полного осуществления права на свободу собраний и представлять собой нарушения других прав человека. Например, реакция государства на собрания может включать произвольные задержания, пытки и иное плохое обращение, а также судебное преследование участников собраний за действия, которые были лишь результатом осуществления ими своего права на свободу мирных собраний. По этой причине для получения полной и всесторонней картины последующей реакции государства и ситуации с правами человека могут потребоваться другие формы мониторинга прав человека – например, мониторинг содержания под стражей и судебного разбирательства и/или сбор информации посредством опросов или из других источников. Обсуждение этих видов деятельности выходит за рамки настоящего руководства, в котором рассматривается только мониторинг событий, происходящих непосредственно до или во время собраний.

## 2. Определение собрания

Согласно «Руководящим принципам по свободе мирных собраний» (далее – «Руководящие принципы»), опубликованным БДИПЧ и Венецианской комиссией Совета Европы в 2010 г., собрание – это «намеренное и временное присутствие в общественном месте группы лиц с целью выражения общих интересов»<sup>1</sup>. Данное определение подчеркивает тот факт, что право на собрания предполагает, что собрание имеет своей целью передачу некоторого послания. Это послание может адресоваться отдельному лицу, группе лиц, организации или обществу в целом. Собрания обычно проводятся в открытых общественных местах – на улицах, площадях, в парках и т. п.

Это не означает, что собрания, проходящие в зданиях или в частных владениях, не подлежат защите (см. дело ЕСПЧ 2006 г. «Сисс против Франции» и дело 2009 г. «Ачик и другие против Турции»). На них распространяются другие правила регулирования, и существует более широкое презюмируемое право на использование открытых общественных мест для всех форм публичных собраний.

Хотя собрание, по определению, требует присутствия более чем одного лица, отдельному протестующему в рамках его права на свободу выражения мнения там, где физическое присутствие протестующего является неотъемлемой частью такого выражения, должна быть предоставлена такая же защита, как и лицам, которые собираются вместе и образуют собрание.

---

<sup>1</sup> Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Second Edition (Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 2-е издание). Warsaw, ODHR, 2010, с. 12, § 1.2.

Свобода мирных собраний охватывает широкий спектр собраний, включая следующие мероприятия:

- статичные собрания – встречи, массовые акции, митинги, сидячие забастовки, пикеты и флэш-мобы;
- движущиеся собрания – парады, марши и процессии;
- сочетания статичных и движущихся собраний.<sup>2</sup>

Данное право может также распространяться на другие типы собраний, например на следующие:

- похороны, поскольку они могут иметь или приобрести политическую окраску и использоваться в качестве публичных демонстраций;
- религиозные собрания под открытым небом;
- передвижения людей в транспортных средствах – например, движение автоколонной или массовые велозабеги, – поскольку они также могут использоваться как средство демонстрации или выражения протеста.

Собрания представляют собой временную деятельность, но не существует четкого определения понятия «временный» и того, как долго могут длиться собрания. Некоторые собрания – например, флэш-мобы – могут продолжаться очень короткое время, а большинство собраний длится несколько часов. Другие мероприятия могут продолжаться дольше. Возведение лагерей протеста или других временных сооружений и пребывание в них может, таким образом, быть классифицировано как собрание. Подобная деятельность может продолжаться в течение нескольких дней (дело 2006 г. «Сисс против Франции») или включать повторные собрания на протяжении нескольких лет (дело 2007 г. «Чилоглу и другие против Турции»). Но при этом такие мероприятия все же считаются временными мирными собраниями.

Некоторые собрания могут происходить как стихийная или безотлагательная реакция на события, речи или иные действия и могут, таким образом, создавать непредсказуемые ситуации для властей. В недавнем деле («Эва Мольнар против Венгрии», 2008 г.) Европейский суд по правам человека постановил, что восемь часов могут считаться достаточным периодом времени для того, чтобы участники стихийного собрания заявили свой протест, и что решение полиции разогнать собрание после истечения этого времени не было необоснованным.

Более того, суд допустил, что публичные собрания могут создать некоторые временные помехи или нарушить привычный повседневный порядок жизни (решение по делу 2007 г. «Оя Атаман против Турции», п. 38). Если собрания являются важной частью жизни в демократическом обществе, тогда лица, участвующие в них, имеют такое же право на использование общественных мест, как и люди, занимающиеся другими видами деятельности. Таким образом, собрания могут временно нарушать движение машин и пешеходов или воздействовать

<sup>2</sup> Необходимо отметить, что в разных странах сходные между собой формы собраний называются по-разному.

на экономическую деятельность и другие стороны городской жизни. При этом, как отмечалось выше, собрания по определению являются временной деятельностью, и, таким образом, всякое нарушение установившегося порядка должно быть сбалансировано защитой прав других лиц.

### **Мирные собрания**

Только мирные собрания находятся под защитой закона. Однако следует заметить, что собрание будет считаться мирным до тех пор, пока его участники не прибегают к насильственным действиям, – даже если организаторы не исполнили все законные требования до начала собрания (дело 2007 г. «Оя Атаман против Турции»).

Понятие мирного собрания исключает любое собрание, которое использует силу в любом виде, а также мероприятия, которые планируют применение силы, угрозу ее применения или подстрекают людей к применению силы (дело 2001 г. «Османи и другие против бывшей югославской Республики Македония»). Оружие или предметы, которые могут быть использованы как оружие, не должны иметь места на собраниях. При этом права мирных участников не должны нарушаться актами насилия со стороны других лиц (дело 1991 г. «Эзелен против Франции»). Таким образом, реакция государства на беспорядки и насилие должна всегда быть соразмерной действиям протестующих.

Мирные намерения организаторов собрания не должны страдать из-за того, что собрание может вызвать противодействие некоторых слоев общества. Наоборот, важность общественных собраний как средства выражения спорных точек зрения означает, что собрания как раз могут вызывать обиду или раздражение у других групп или лиц. Европейский суд по правам человека отметил, что государство обязано принимать соответствующие меры по защите тех, кто реализует свое право на свободу мирных собраний, от агрессивных действий других лиц (решение по делу 2005 г. «Партия «Уранио Токсо» и другие против Греции», п. 43).

### 3. Международные принципы в области прав человека

Свобода мирных собраний определена как одна из основных свобод во Всеобщей декларации прав человека и включена во все наиболее важные международные и региональные инструменты в области прав человека. Для государств-участников ОБСЕ основополагающими международными инструментами являются Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>3</sup>, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) и факультативные протоколы к ней<sup>4</sup>, Американская конвенция о правах человека (АКПЧ)<sup>5</sup> и Конвенция Содружества Независимых Государств (СНГ) о правах и основных свободах человека<sup>6</sup>. Далее приводятся основные положения этих документов, касающиеся права на свободу мирных собраний.

#### **Всеобщая декларация прав человека (1948), статья 20:**

«1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций».

---

<sup>3</sup> В МПГПП изложены общепринятые минимальные стандарты в области гражданских и политических прав. Обязанности, принятые на себя государствами, ратифицирующими Пакт или присоединяющимися к нему, должны выполняться с того момента, как государство становится участником Пакта. Выполнение МПГПП государствами-участниками контролируется Комитетом ООН по правам человека, состоящим из независимых экспертов. Все государства-участники Пакта обязаны предоставлять Комитету регулярные отчеты о том, как осуществляются права, закрепленные в Пакте.

<sup>4</sup> ЕКПЧ является наиболее полным и важным договором о правах человека в европейском регионе. Все государства-члены Совета Европы обязаны ратифицировать Конвенцию в течение одного года с момента вступления государства в Совет Европы. В ЕКПЧ закреплён ряд основных прав и свобод, и подписавшие ее государства обязуются обеспечить соблюдение этих прав и свобод для всех людей в рамках их юрисдикции.

<sup>5</sup> ЕКПЧ является наиболее полным и важным договором о правах человека в европейском регионе. Все государства-члены Совета Европы обязаны ратифицировать Конвенцию в течение одного года с момента вступления государства в Совет Европы. В ЕКПЧ закреплён ряд основных прав и свобод, и подписавшие ее государства обязуются обеспечить соблюдение этих прав и свобод для всех людей в рамках их юрисдикции.

<sup>6</sup> Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека была принята в Минске в мае 1995 г. и на настоящий момент ратифицирована Беларусью, Российской Федерацией, Таджикистаном и Кыргызстаном.

**Международный пакт о гражданских и политических правах (1966), статья 21:**

«Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».

**Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950), статья 11:**

«1. 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.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов Государства».

**Американская конвенция о правах человека (1969), статья 15:**

«Признается право на мирные собрания, без оружия. Пользование этим правом не может подлежать никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка или охраны здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц».

**Конвенция Содружества Независимых Государств (СНГ) о правах и основных свободах человека (1995), статья 12:**

«1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этими правами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует установлению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, правоохранительных или административных органов государства».

Право на свободу мирных собраний применяется не только к совершеннолетним, но и к детям, как указывается в **Конвенции ООН о правах ребенка** 1989 г. (применительно ко всем лицам, не достигшим 18 лет, – за исключением тех случаев, когда по закону соответствующей юрисдикции совершеннолетие наступает раньше). Статья 15 Конвенции гласит следующее:

«1. Государства-участники признают право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний».

Право защитников прав человека на мирные собрания включено в статью 5 (а) **Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы (1999)**, которая гласит:

«В целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально или совместно с другими, на национальном и международном уровнях: (а) проводить мирные встречи или собрания».

Важно осознавать, что, хотя свобода мирных собраний является одной из основных свобод, государство в определенной степени имеет право на свое усмотрение налагать ограничения на собрания на основании небольшого числа причин, указанных в имеющих обязательную силу международных инструментах в области прав человека. Дальнейшие указания, касающиеся правильных и разумных ограничений, налагаемых на свободу собраний, содержатся в решениях Европейского суда по правам человека и Комитета ООН по правам человека. Данные ограничения рассматриваются в следующем разделе настоящего руководства<sup>7</sup>.

### **Обязательства ОБСЕ в области свободы собраний**

ОБСЕ подтвердила право на мирные собрания в различных принятых ею обязательствах, носящих политически обязывающий характер. Например, Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990) предусматривает следующее:

«(9) Государства-участники вновь подтверждают, что: ...

(9.2) 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...».

<sup>7</sup> Американская конвенция о правах человека была принята на Межамериканской конференции в Сан-Хосе (Коста-Рика) в 1969 г. и вступила в силу 18 июля 1978 г. Контроль за соблюдением Конвенции поручен Межамериканской комиссии по правам человека и Межамериканскому суду по правам человека (оба эти органа относятся к системе Организации американских государств).

В заявлении Совета министров ОБСЕ по случаю 60-й годовщины принятия Всеобщей декларации прав человека<sup>8</sup> вновь повторено следующее:

«... каждый человек имеет право на ... свободу мирных собраний... При осуществлении этих прав каждый человек может подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом и соответствуют нашим международным обязательствам, как юридически обязывающим, так и политическим».

### **Другие смежные права и свободы**

Европейский суд по правам человека отмечает, что ЕКПЧ должна рассматриваться как единое целое и что применение каждой отдельной статьи должно согласовываться с общей логикой Конвенции и всеми другими правами и свободами, установленными в ней. Право на свободу собраний, таким образом, тесно связано с несколькими другими основными правами и свободами.

В частности, свобода собраний часто связана со *свободой выражения мнения*, находящейся под защитой статьи 19 МПГПП, статьи 10 ЕКПЧ, статьи 13 АКПЧ и статьи 11 Конвенции СНГ, а также с *правом на свободу мысли, совести и религии* (статья 18 МПГПП, статья 9 ЕКПЧ, статья 12 АКПЧ и статья 10 Конвенции СНГ), поскольку право на проведение собраний обязательно имеет своей целью передачу некоторого послания или выражение взглядов и мнений, адресованное другой стороне. Европейский суд по правам человека утверждает, что государство имеет позитивное обязательство по защите прав людей, которые придерживаются непопулярных взглядов или взглядов меньшинства или желают выразить такие взгляды и которые могут пострадать из-за этого (решение по делу 2006 г. «Бончковски и другие против Польши», п. 68).

Право на свободу мирных собраний также тесно связано с правом на *свободу объединений*, которое включено в статью 22 МПГПП, статью 11 ЕКПЧ, статью 16 АКПЧ и статью 12 Конвенции СНГ. Право на объединение в политическую партию, профсоюз (что включает право на забастовку) и в другие организации часто является предварительным условием для организации собрания, а необоснованные или непропорциональные ограничения, налагаемые на право на создание объединений, могут также привести к ограничениям на право проведения собраний. Ограничение права на создание объединений через такие механизмы, как требование регистрации, отказ в приеме документов или в официальном оформлении регистрации, принудительный роспуск или запрет объединения, либо введение обремене-

<sup>8</sup> Принято на встрече Совета министров в Хельсинки 5 декабря 2008 г., URL: <http://www.osce.org/ru/mc/35480>. Тематическую подборку «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения» можно найти по адресу: <http://www.osce.org/node/16364>.

нительных финансовых требований может рассматриваться как косвенное ограничение, налагаемое на право на проведение собраний.

**Ограничение свободы мирных собраний может негативно сказываться и на других правах – таких, как право на жизнь, свободу и безопасность; право на справедливое судебное разбирательство и право на свободу передвижения.** Кроме того, все права и свободы должны соблюдаться без какой-либо дискриминации, как указано в статье 14 ЕКПЧ (и аналогичным образом в статье 2 МПГПП, статье 1 АКПЧ и статье 20 Конвенции СНГ).

#### **Статья 14 ЕКПЧ (Запрещение дискриминации):**

«Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам».

Наконец, важно также признать, что существует взаимосвязь между различными правами и свободами, изложенными в статье 14 ЕКПЧ, и пределами использования ограничений в отношении этих прав.

#### **Статья 17 ЕКПЧ (Запрещение злоупотреблений правами):**

«Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо Государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции».

#### **Статья 18 ЕКПЧ (Пределы использования ограничений в отношении прав):**

«Ограничения, допускаемые в настоящей Конвенции в отношении указанных прав и свобод, не должны применяться для иных целей, нежели те, для которых они были предусмотрены».

#### **Ограничения свободы собраний**

Хотя свобода проведения мирных собраний является одной из основных свобод, она может быть на законном основании ограничена на практике на основании ряда причин – в том числе, из-за угрозы национальной безопасности, общественной безопасности и порядку, а также правам и свободам других людей. Однако любые такие ограничения должны:

- четко объясняться законными основаниями, указанными в статье 11 (2) ЕКПЧ и/или статье 21 МПГПП;
- предписываться законом;
- считаться необходимыми в демократическом обществе.

Каждое государство имеет определенную степень независимости при толковании того, что составляет законное основание, правовое предписание и необходимость наложения каких-либо ограничений, в местных законах, административных процедурах и практике осуществления полицейской деятельности. В связи с этим лицам, занимающимся мониторингом, следует хорошо знать соответствующие местные законы и практику в данной области.

Однако любые ограничения, которые налагаются на свободу собраний, открыты для оспаривания и апеллирования в местных и/или международных судах. За прошедшие годы Европейский суд по правам человека подробно рассмотрел ряд дел и тем самым внес ясность в некоторые спорные вопросы, а другие базовые принципы практики в данной области были установлены в национальных судах и прочих учреждениях.

## 4. Регулирование свободы мирных собраний

Согласно «Руководящим принципам», первый принцип состоит в следующем:

«Поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным правам, то его реализацию следует, по мере возможности, обеспечивать без какого-либо регулирования. Все то, что в явной форме не запрещено законом, следует считать разрешенным, и от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на то, чтобы провести собрание. В законодательстве должна быть четко и недвусмысленно установлена презумпция в пользу свободы собраний»<sup>9</sup>.

Это не мешает государству требовать предварительного уведомления о проведении собрания, что является вполне разумным, так как содействует поддержанию общественного порядка (дело 1979 г. «Сбор жителей Юра» против Швейцарии). Однако это всегда должен быть процесс уведомления властей о намерении провести собрание, а не получение разрешения на его проведение.

Второй принцип гласит следующее:

«Важнейшей обязанностью государства является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования. В частности, государство всегда должно стремиться способствовать проведению мирных собраний в предпочтительных для их организаторов местах, защищать эти собрания, а также должно обеспечить отсутствие помех при распространении в обществе информации о предстоящих собраниях»<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, Указ. соч., с. 15.

<sup>10</sup> Там же.

Не существует четкого представления о том, какой срок подачи уведомления следует считать обоснованным. Скорее всего, уведомление должно подаваться в сроки, достаточные для рассмотрения властями любых сложностей, которые могут быть вызваны собранием, или потенциальных проблем, которые оно может создать. Процесс уведомления также предполагает, что чиновники должны безотлагательно сообщать о любых налагаемых ограничениях, с тем чтобы у организаторов было достаточно времени на оспаривание любых возможных ограничений – в судах или других независимых органах – на том основании, что эти ограничения являются ненужными или непропорциональными. Вместе определение и два первых принципа свободы собраний описывают позитивное обязательство государства, состоящее в том, чтобы защищать и поддерживать право на свободу собраний, а не налагать на него ненужные или непропорциональные ограничения. Это включает в себя ответственность за привлечение достаточных ресурсов полиции для защиты собраний и организации уличного движения, а также правильное реагирование на стихийные, одновременные и незаконные собрания.

Эти принципы означают, что власти должны стремиться, насколько это возможно, способствовать проведению собраний в случаях, когда две или более организации хотят провести собрания в непосредственной близости друг от друга или когда группа лиц планирует протестовать против собрания другой группы. В некоторых странах власти ссылались на планируемое использование общественного места для другого мероприятия как на основание для запрета собрания. Однако в деле 2006 г. «Оллинггер против Австрии» Европейский суд по правам человека подчеркнул, что везде, где представляется такая возможность, власти должны принять меры, гарантирующие проведение любых собраний, а не использовать уведомление о проведении одновременных собраний в качестве оправдания налагаемых ограничений.

Власти также должны при определенных обстоятельствах всегда разрешать проведение собраний без какого-либо уведомления. Это касается тех случаев, когда людям нужно незамедлительно отреагировать на новость или неожиданное событие и нет никакой возможности выполнить требования, касающиеся сроков подачи уведомления (дело 2008 г. «Эва Мольнар против Венгрии»). Стихийные собрания не должны использоваться для уклонения от официальных законных требований об уведомлении, но должны считаться нормальным (а не исключительным) признаком здоровой демократии. По сути дела, органы власти должны защищать стихийные собрания и способствовать их проведению до тех пор, пока они являются мирными по своему характеру.

Значение защиты государством права на мирные собрания также было подчеркнуто Европейским судом по правам человека в ряде дел, касающихся ситуаций, когда власти силой разогнали мирные собрания по той причине, что они не выполнили требования об уведомлении. В делах «Оя Атаман против Турции» и «Балчик против Турции» (оба – 2007 г.) Европейский суд подчеркнул, что «если демонстранты не прибегают к актам насилия, важ-

но, чтобы государственные власти проявили определенную толерантность», а полиция воздерживалась от применения силы для разгона участников. Это не мешает предъявлять иск организаторам или участникам за нарушение соответствующих требований об уведомлении.

### **Ограничение свободы мирных собраний**

Иногда наложение властями ограничений на мирные собрания может быть и необходимым, и разумным. В статье 11.2 ЕКПЧ определены условия, при которых могут налагаться ограничения на проведение собраний:

«Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе

- в интересах национальной безопасности и общественного порядка,
- в целях предотвращения беспорядков и преступлений,
- для охраны здоровья и нравственности или
- защиты прав и свобод других лиц».

В «Руководящих принципах» подчеркивается, что важно избегать излишних ограничений и что любые налагаемые ограничения должны быть основаны на явных доказательствах, должны соответствовать международному законодательству в области прав человека и должны быть изложены в четкой и понятной форме. Более того, любые ограничения должны быть пропорциональными и должны представлять собой наименее назойливый способ ограничения или сдерживания, подходящий для решения вопросов, вызвавших обеспокоенность властей.

Угроза общественному порядку – это причина, которая наиболее часто приводится для оправдания запрета или наложения чрезмерных ограничений на собрания. Однако, как отмечалось выше, главное внимание должно уделяться заявленным намерениям организаторов, а не простой возможности беспорядков. При этом ответственность за поддержание порядка и содействие в проведении общественных собраний лежит на органах власти (дело 2005 г. «Гюнери и другие против Турции»). Таким образом, предполагается, что органы власти примут соответствующие меры, чтобы дать возможность провести мирное собрание, а не станут использовать возможность беспорядков для наложения ограничений или запрета собрания.

Тем не менее, на собрания могут на законных основаниях налагаться ограничения в виде обоснованного регулирования времени, места и характера действий, т. е. путем наложения некоторых ограничений относительно времени, места и формы проведения собрания. Однако всегда, когда это возможно, такие ограничения должны налагаться только после проведения диалога или консультаций с организаторами, и вместо полного запрета собра-

ния должны быть предложено альтернативное время или место проведения мероприятия. В некоторых случаях может быть необходимым наложение ограничения, касающегося даты проведения планируемого собрания. В таких ситуациях в качестве альтернативы должна быть предложена как можно более близкая дата.

Решение о запрете мирного собрания должно всегда основываться на явных и поддающихся проверке доказательствах и должно использоваться в качестве последнего средства. Запреты могут налагаться лишь в ответ на серьезную угрозу насилия и беспорядков, связанную с конкретным собранием, и государство не должно преувеличивать риск насилия с целью простого недопущения собрания (дело 2007 г. «Махмудов против России»).

Полный запрет на проведение собраний может считаться непропорциональным и должен налагаться только в исключительных обстоятельствах. Нередко случается, что власти налагают ненужные ограничения на проведение собраний вблизи важных общественных мест – таких, как здание парламента, президентский дворец или другие учреждения, – вследствие обеспокоенности тем, что могут быть созданы неудобства другим людям или может быть нарушена работа государственных органов. Однако почти всегда есть возможность содействовать проведению собраний таким образом, чтобы одновременно правительство и другие органы могли работать в обычном режиме (дело 2008 г. «Сергей Кузнецов против России»).

Другим основным принципом является то, что собравшимся должно быть разрешено находиться в пределах видимости и слышимости своей целевой аудитории. Собрания всегда являются способом выражения мнений или идей, и мешать либо необоснованно ограничивать участников, желающих наиболее эффективно довести свое мнение до сведения целевой аудитории, значит разрушать фундаментальную природу данного права. Поэтому требование проводить собрания слишком далеко от адресата их послания или запрет на применение некоторых видов звукоусиливающих средств может фактически быть отказом в праве на проведение собраний.

Аналогичным образом, совершенно неприемлемо принуждать организаторов менять место проведения собрания или проводить его в местах, удаленных от центра города или от целевой аудитории. В некоторых странах власти отвели специальные площадки для проведения собраний, часто находящиеся в удаленных и относительно недоступных местах. Это неизбежно ограничивает число людей, которые могли бы присутствовать на собрании, а также нарушает принцип, согласно которому собрания должны проводиться в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории, и тем самым уменьшает действенность собрания.

Наконец, важно, чтобы административное управление, связанное с общественными собраниями, было прозрачным и чтобы организаторы собраний знали, кто и как принимает решения в этой области. В некоторых странах решения о собраниях принимаются на со-

вещаниях, которые открыты для публики. Организаторы собраний должны также иметь возможность оспорить любые соображения, высказанные полицией или другими органами, и обратиться в суд с апелляционной жалобой на любые ограничения.

## 5. Охрана порядка во время собраний

Полиция несет основную ответственность за защиту права на свободу мирных собраний, а также за надлежащее обеспечение общественного порядка во время собраний (дело 2005 г. «Партия «Уранио Токсо» и другие против Греции»). Однако, несмотря на то, что государство должно принимать разумные и достаточные меры для обеспечения мирного хода собрания, оно не может дать полную гарантию того, что не произойдет насилия или что участники не столкнутся с проявлениями агрессии (дело 1988 г. «Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии»).

Охрана порядка во время публичных собраний является особым видом деятельности, требующим специальных умений и навыков, отличающихся от тех, которые используются в обычной работе полиции. В частности, требуется учитывать конкурирующие интересы и права, и поэтому важно, чтобы полицейские были хорошо обучены как в области прав человека, так и принципам и правилам управления большим скоплением людей. Помимо этого, сотрудники полиции должны быть соответствующим образом оснащены для обеспечения безопасности и поддержания порядка.

Важно отметить, что многие собрания могут вызывать некоторое нарушение привычного течения жизни, но улицы и другие общественные места являются законными площадками для проведения собраний – в той же мере, в какой они являются путями движения транспорта и пешеходов. Работа полиции должна быть направлена на то, чтобы уравновесить конкурирующие потребности всех лиц, использующих общественные места, а не ограничивать действия участников публичных собраний (дело 2007 г. «Оя Атаман против Турции»).

Присутствие полиции должно быть пропорциональным ситуации. Иногда полиция может присутствовать в большем количестве, чем это представляется необходимым, либо в защитном снаряжении и со спецсредствами, что приводит к созданию конфронтационной

и запугивающей обстановки. Во многих странах отмечается, что некорректное или чрезмерное вмешательство полиции может на самом деле привести к насилию и беспорядкам, а не к снижению напряженности.

Хорошая практика показывает, что для разрешения любых проблем на собраниях должен использоваться процесс диалога и переговоров, а полиция должна поддерживать контакт с организаторами собрания на протяжении всего мероприятия с целью быстрого решения возникающих проблем и сложностей – до того, как эти проблемы приобретут серьезный характер и потребуют более решительного вмешательства.

Власти могут налагать ограничения в ходе мероприятия, если собрание или его участники устраивают беспорядки. Может быть правильным использовать бюро омбудсмена для посредничества в подобных ситуациях. Не должны налагаться ограничения на содержание речей или любых визуальных материалов, за исключением крайних ситуаций – например, когда эти материалы разжигают ненависть к определенным группам или когда идет подстрекательство к непосредственным актам насилия (дело 2001 г. «Османи и другие против бывшей югославской Республики Македония»). При этом еще раз отметим, что в таких ситуациях должен использоваться высокий «порог» толерантности.

Как уже отмечалось, мирным собраниям по возможности должно оказываться самое полное содействие, и к разгону собрания можно прибегать только как к последнему средству, когда имеет место насилие или когда есть непосредственная угроза насилия. Полиции не следует активно вмешиваться в ответ на действия небольшого числа участников. Собрания всегда разнообразны по своему составу, и участники не теряют своих личных прав просто из-за того, что небольшое число людей прибегает к насилию (дело 1991 г. «Эзелен против Франции»).

Применение силы полицией должно всегда регулироваться внутренним законодательством. Применение силы во время собраний должно быть соразмерным и ограничиваться минимально необходимым уровнем. Любое применение силы должно соответствовать международным стандартам, в том числе содержащимся в документе ООН «Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка».

## **Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка**

Приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций  
по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями  
(Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.г.)  
Резолюция Генеральной Ассамблеи 41/149 от 4 декабря 1986 г.

### **Специальные положения**

9. Должностные лица по поддержанию правопорядка не применяют огнестрельного оружия против людей, за исключением случаев самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения или с целью предотвращения совершения особо серьезного преступления, влекущего за собой большую угрозу для жизни, с целью ареста лица, представляющего такую опасность, сопротивляющегося их власти, или с целью предотвращения его побега и лишь в тех случаях, когда менее решительные меры недостаточны для достижения этих целей. В любом случае преднамеренное применение силы со смертельным исходом может иметь место лишь тогда, когда оно абсолютно неизбежно для защиты жизни.

### **Поддержание порядка в случае незаконных собраний**

12. Поскольку в соответствии с принципами, изложенными во Всеобщей декларации прав человека и Международном пакте о гражданских и политических правах, участие в законных и мирных собраниях может принимать каждый человек, правительства и учреждения и должностные лица по поддержанию правопорядка признают, что сила и огнестрельное оружие могут применяться лишь в соответствии с принципами 13 и 14.

13. При разгоне противозаконных собраний ненасильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка избегают применения силы или, если это невозможно, ограничивают такое применение до необходимого минимума.

14. При разгоне собраний насильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять огнестрельное оружие лишь в тех случаях, когда нельзя применить менее опасные средства, и лишь в той мере, в какой это минимально необходимо. Должностные лица по поддержанию правопорядка не применяют огнестрельного оружия в таких случаях, за исключением условий, оговоренных в принципе 9.

Полностью документ находится по адресу:

[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/firearms.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/firearms.shtml).

Полицейские должны вмешиваться в происходящее только в ответ на незаконные действия; они не должны препятствовать мирному собранию или останавливать его. Более того, сотрудники полиции всегда должны нести ответственность за свои действия при поддержании порядка в ходе публичных собраний (дело 2007 г. «Галстян против Армении», дело 2008 г. «Ашугян против Армении»). Поэтому важно, чтобы личность каждого сотрудника полиции можно было установить по номеру или другому опознавательному знаку на его форменной одежде.

### **Обязанности организаторов**

Организаторы собрания также несут ответственность за обеспечение мирного характера мероприятия. Поэтому организаторы должны поддерживать связь с полицией до и на протяжении всего собрания, а также должны приложить усилия для того, чтобы обеспечить поддержание порядка и мирного характера собрания посредством привлечения распорядителей, помогающих управлять поведением участников.

Организаторы должны обеспечить характер проведения собрания, указанный в уведомлении, а также выполнение любых законных ограничений, которые могут быть наложены на данное мероприятие. Тем не менее, организаторы не должны нести ответственность за действия отдельных участников или за акты насилия, которые могут произойти на собрании; напротив, как подчеркивает Европейский суд по правам человека, только конкретные лица должны нести ответственность за свои собственные действия (дело 1991 г. «Эзелен против Франции»).

### **Наблюдатели и средства массовой информации**

Представители организаций гражданского общества и другие лица, осуществляющие мониторинг собраний, имеют право присутствовать на публичных собраниях. Они могут играть положительную роль в наблюдении за ситуацией в области прав человека. Органы власти несут ответственность за содействие их присутствию на таких мероприятиях, и наблюдателям должно быть разрешено свободно передвигаться в ходе собрания.

Аналогичным образом, представители средств массовой информации имеют право присутствовать на мирных собраниях и сообщать о них, а сотрудники правоохранительных органов обязаны пускать их на собрания и не создавать препятствий их работе. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ в 2007 г. выпустил специальный доклад о средствах массовой информации и свободе собраний; сокращенная версия этого документа представлена в Приложении II.

## 6. Мониторинг: общий обзор

«Мониторинг» – широкое понятие, обозначающее активный сбор, проверку и незамедлительное использование информации для решения проблем в области прав человека... Данное понятие охватывает оценочную деятельность... а также установление фактов из первых рук и другую работу на местах. Кроме того, мониторинг имеет временной аспект, поскольку обычно этот процесс длится в течение некоторого отрезка времени... «Наблюдение» обычно означает более пассивный процесс наблюдения за событиями – такими, как собрания, судебные процессы, выборы и демонстрации. Этот аспект мониторинга прав человека требует непосредственного присутствия на месте действия»<sup>11</sup>.

Понятие «мониторинг» используется для обозначения ряда видов деятельности в различных ситуациях и странах. В большинстве случаев мониторинг ограничивается процессом наблюдения и подготовки и распространения отчетов, основанных на результатах мониторинга. Ведением разных форм мониторинга может заниматься широкий круг групп и организаций – правозащитники, борцы за мир, политические активисты и журналисты. Даже сотрудники полиции в некотором роде являются лицами, занимающимися мониторингом собраний, поскольку в рамках своей работы по поддержанию общественного порядка и защите прав человека они обязаны наблюдать за поведением людей. Настоящий раздел руководства начинается с краткого обзора истории мониторинга, связанного с общественными собраниями и демонстрациями, а затем в нем рассматривается деятельность лиц, занимающихся мониторингом собраний, цели и задачи мониторинга, а также взаимоотношения между наблюдателями и другими группами лиц, участвующими в собраниях.

---

<sup>11</sup> Training Manual on Human Rights Monitoring [Учебное пособие по мониторингу прав человека]. New York: United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, 2001, с. 9. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training/Introen.pdf>.

Мониторинг как средство поддержки демократии, мирных соглашений и прав человека стал более заметной деятельностью в последние годы. Мониторинг выборов превратился в обычную практику после Второй мировой войны, а сейчас международные организации начинают все больше заниматься мониторингом политических преобразований.

В ряде государств-участников есть группы, которые уже долгое время занимаются мониторингом свободы мирных собраний. В последние годы, когда увеличилось количество правовых ограничений и усилилась реакция полиции на протесты, мониторинг снова стал средством независимого документирования ограничений на свободу собраний. Совсем недавно в ряде государств-участников были начаты различные проекты по мониторингу свободы собраний – часть их поддерживается БДИПЧ и/или миссиями ОБСЕ на местах в сотрудничестве с другими международными организациями (например, с Советом Европы). Аналогичные виды деятельности осуществляются европейским отделением Международной ассоциацией геев и лесбиянок Европы, которая опубликовала «Руководство по наблюдению за прайд-парадами» в связи с враждебной реакцией на мероприятия, проводимые геями, со стороны властей некоторых стран, и в связи с недостаточным реагированием тех же властей на враждебную реакцию на такие мероприятия со стороны других лиц.

### Ведение мониторинга

Одним из характерных свойств новейших форм мониторинга, упомянутых нами выше, является необходимость активной мобилизации добровольцев-наблюдателей для посещения собраний, митингов, пикетов, акций протеста и демонстраций и для наблюдения за ними. Мониторинг может включать разнообразные виды деятельности в зависимости от целей и задач проекта по мониторингу. В их число входит следующее:

- **Наблюдение.** Это наименее назойливая форма мониторинга, которая редко представляет собой нечто большее, чем посещение мероприятия и наблюдение за происходящим. Однако роль наблюдателя, осуществляющего мониторинг, всегда отличается от роли просто зрителя, поскольку наблюдатели имеют своей целью повлиять на поведение собравшихся просто своим присутствием.
- **Запись и документирование.** Большинство лиц, ведущих мониторинг, записывает и документирует ход событий во время собрания. При этом наблюдатели могут быть заметными, потому что работают в командах и делают записи или фотографируют.
- **Составление отчетов.** Большинство проектов по мониторингу включает планирование, а затем составление отчета, основанного на полученных результатах и опыте. В этой связи наблюдатели в чем-то похожи на журналистов, роль которых тоже заключается в том, чтобы наблюдать общественные события и давать свои комментарии (см. Приложение II «Средства массовой информации и свобода собраний»). Однако, в то время как

журналисты комментируют ситуацию немедленно, наблюдатели часто документируют тенденции и общие модели и указывают их в своих отчетах, а не уделяют все внимание одиночным событиям.

**Вмешательство.** Некоторыми видами мониторинга занимаются люди, которые присутствуют на мероприятиях для того, чтобы вмешаться, если напряжение будет возрастать и будет иметь место очевидное насилие. Речь здесь идет о наблюдателях, которые стоят, как живой щит, между конкурирующими группами или между демонстрантами и полицией. Этот вид мониторинга обычно не осуществляется международными организациями и такими институтами, как БДИПЧ.

### Категории наблюдателей

Лица, занимающиеся различными видами мониторинга, могут проявлять интерес к правам человека или могут называть себя наблюдателями, занимающимися мониторингом прав человека, но это может вводить в заблуждение. В последние годы в разряде наблюдателей, занимающихся мониторингом прав человека, числятся следующие категории лиц:

По членству

- **Члены местных организаций гражданского общества** – представители местных правозащитных групп, которые ведут мониторинг соблюдения органами государственной власти международных стандартов в области прав человека.
- **Международные наблюдатели по правам человека** – представители международных НПО, которые сотрудничают с местными правозащитными группами.
- **Представители международных организаций.** Международные организации – ООН, ОБСЕ, Совет Европы, Европейский союз и другие – играют чрезвычайно важную роль в наблюдении за выборами и в мониторинге мирных соглашений.

По функциям

- **Наблюдатели по правам человека** – группы лиц и отдельные лица, которые преимущественно занимаются наблюдением за свободой собраний.
- **Наблюдатели за соблюдением мирных соглашений** – группы лиц и отдельные лица, которые в основном заинтересованы в обеспечении мирного развития событий в период после конфликта и занимаются правами человека только в самых общих чертах.

- **Наблюдатели за развитием солидарности** – наблюдатели, которые занимаются взаимоотношениями между полицией и одной группой внутри конкретного сообщества.

### **Взаимоотношения**

Наблюдатели могут быть лишь одной из многих групп, участвующих в собрании. Основные группы, которые всегда присутствуют на собрании, – это, конечно, участники собрания и полиция. Но публичные акции могут также привлекать разного рода оппонентов или контрдемонстрантов, а также зрителей, журналистов, политиков и других лиц в зависимости от темы мероприятия и места его проведения. В зависимости от своих задач группы, осуществляющие мониторинг, будут иметь лучшие или худшие отношения с некоторыми из других присутствующих на собрании групп и организаций. Одни участники собрания будут приветствовать присутствие наблюдателей, а другие могут видеть в них пособников конфронтации и конфликта. Таким образом, наблюдатели могут быть (или восприниматься) в следующем качестве:

- **Независимые и беспристрастные или же сторонники.** Большинство лиц, занимающихся мониторингом, подчеркивает свою беспристрастность и независимость от различных групп, присутствующих на собрании. Однако некоторые наблюдатели не делают таких заявлений и стремятся подчеркнуть свою поддержку одной конкретной партии или группы. Поскольку наблюдатели часто занимаются мониторингом деятельности полиции или групп, находящихся на противоположных полюсах политического спектра, такие группы могут относиться к ним с подозрением или враждебностью.
- **Активные или пассивные субъекты.** Большинство лиц, занимающихся мониторингом, приходит на собрание для наблюдения за событиями, но некоторые участники собрания могут рассчитывать, что наблюдатели будут играть более активную роль. Наблюдателей могут попросить что-то сделать или высказать мнение о происходящем.
- **Местные или международные наблюдатели.** Во многих ситуациях международных наблюдателей используют для внимательного изучения степени соблюдения прав человека на местном уровне или для наблюдения за тем, как соблюдаются стандарты в области выборов или мирные соглашения. Международные наблюдатели могут восприниматься как обладающие более высоким статусом, авторитетом и самостоятельностью, чем местные наблюдатели, однако у них при этом может быть меньше знания местных условий и недостаточное понимание местных нюансов и ожиданий.

В конечном счете, важно, чтобы наблюдатели четко определили свои цели и способ планирования своей работы.

## Выводы

Использование термина «мониторинг» имеет отношение к совокупности различных практических действий и процессов, но в отношении мониторинга публичных собраний организациями гражданского общества БДИПЧ придает особое значение следующим основным моментам:

1. Мониторинг уважения свободы собраний и защиты этой свободы включает намеренное и организованное присутствие наблюдателей на публичных собраниях для наблюдения, документирования и составления отчетов о ходе мероприятий, а также о взаимодействии участников, полиции и других государственных органов.
2. Наблюдатели должны всегда оставаться независимыми, нейтральными и объективными и стремиться к тому, чтобы их воспринимали такими.
3. Лицам, ведущим мониторинг, возможно, потребуется также наблюдать за некоторыми событиями, происходящими до собрания (наложение ограничений или процесс апелляции) и после собрания (задержание участников и рассмотрение дел в суде), хотя для этого нужно будет использовать специальный набор практических правил, касающихся мониторинга судебных процессов<sup>12</sup>.
4. Наблюдатели не вовлечены в собрание так непосредственно, как его участники. Их цель – оказывать влияние своим присутствием или через предание гласности того, что они наблюдали, при помощи подготовки отчетов и других действий.
5. Мониторинг направлен на оказание позитивного влияния на практику проведения публичных собраний и на понимание и уважение свободы мирных собраний со стороны органов государственной власти.

---

<sup>12</sup> См., например: Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков. – Варшава, БДИПЧ, 2008. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/31637>.

## 7. Принципы и стандарты мониторинга

Целью мониторинга является улучшение защиты прав человека и повышение уважения к этим правам. Наблюдатели должны работать в соответствии с высокими стандартами, с тем чтобы их наблюдения и отчеты пользовались уважением и могли выдержать самую пристальную проверку. Далее приведены принципы, выработанные на основе опыта наблюдателей, работающих в самых различных ситуациях.

Мониторинг – это инструмент, который используется для продвижения соблюдения прав человека и защиты этих прав. Наблюдатели должны соблюдать права человека всех сторон. Они должны придерживаться принципа «не навреди».

1. Наблюдатели должны уважать закон. Они должны быть знакомы с правовой базой. Они должны всегда работать в рамках закона и повиноваться всем законным требованиям полиции и служб обеспечения безопасности в чрезвычайных обстоятельствах. Наблюдатели должны также помнить, что, если они становятся свидетелями каких-либо противозаконных действий (со стороны полиции, демонстрантов или других лиц), им могут предложить дать свидетельские показания сразу или позднее.
2. Наблюдатели должны сохранять независимость на протяжении всей своей деятельности. Они должны следить, чтобы их независимость не была скомпрометирована их местонахождением, одеждой или поведением. Наблюдатели не должны участвовать ни в каких демонстрациях. Они могут представляться участникам, но им не следует высказывать свое мнение о происходящем.
3. Наблюдатели должны соблюдать нейтралитет. У них, как у личностей, есть свои права и обязанности; однако, проводя мониторинг, им важно оставаться нейтральными. Они

не должны давать советы кому-либо на собрании или высказывать свое мнение о действиях какой-либо стороны.

Работа наблюдателей должна быть видимой. Они должны всегда иметь при себе какое-нибудь удостоверение личности. В некоторых обстоятельствах в целях безопасности наблюдатели не должны, если этого не требуется, показывать свое удостоверение. Хотя такие решения могут приниматься в зависимости от ситуации, мониторинг в целом является прозрачной и открытой деятельностью, и есть надежда на то, что видимое присутствие наблюдателей будет оказывать положительное влияние на соблюдение прав человека и сдерживать акты агрессии и насилия.

4. Наблюдатели обычно работают в команде. Они должны иметь согласованный план действий и должны договориться о способах и средствах связи с другими членами команды. Они должны договориться о месте встречи после мероприятия.
5. Наблюдатели должны заботиться о собственной безопасности. Идеальным является вариант, когда они работают в паре (хотя это не всегда нужно или осуществимо). Порой наблюдателям может быть необходимо вовсе покинуть помещение или общественное место, если они полагают, что возникла угроза их личной безопасности.
6. Несмотря на положения, изложенные выше, наблюдатели должны также помнить о своей социальной ответственности как личностей, так как могут быть моменты, когда необходимо вмешаться в определенную ситуацию – например, помочь тому, кто подвергается физическому нападению. Команда наблюдателей должна обсудить возможность таких обстоятельств в ходе общей подготовки к своей работе.
7. Наблюдателям всегда следует поступать так, чтобы ни в коем случае не дискредитировать свою команду. Наблюдатели не должны употреблять алкоголь или наркотики ни до, ни во время мероприятий.
8. Наблюдателям не следует делать никаких официальных заявлений для СМИ или других организаций во время собрания. Любые комментарии должны сводиться к заявлению о своей роли независимых наблюдателей по правам человека.
9. Команда наблюдателей должна сообщить о результатах своей работы как можно быстрее после завершения мероприятия. В идеале письменные отчеты должны быть подготовлены в течение 24 часов после мероприятия на основании заметок, сделанных во время мониторинга.
10. Отчеты наблюдателей должны быть четкими, краткими, точными и объективными. Наблюдатели должны обеспечить соответствие их отчетов тому, что они видели и слышали. Они

должны противостоять любым попыткам оказать на них влияние при составлении отчетов. Они не должны сообщать о слухах.

### **Кодекс поведения**

Почти все проекты мониторинга осуществляются в соответствии с кодексом поведения, определяющим основные принципы работы наблюдателей. Кодекс поведения может быть полезным напоминанием наблюдателям о том, какого поведения от них ждут, когда они участвуют в работе команды наблюдателей или в проекте по мониторингу. Следует также приносить кодекс на собрание и показывать участникам, с тем чтобы обозначить и разъяснить цели и способы работы команды, осуществляющей мониторинг. Ниже приводится кодекс поведения, основанный на кодексе, который используется наблюдателями ОБСЕ на выборах и был изменен для отражения работы лиц, занимающихся мониторингом собраний.

**Кодекс поведения лиц, занимающихся мониторингом свободы собраний**

1. Общей целью мониторинга является укрепление прав человека.
2. Наблюдатели должны сохранять полную беспристрастность при исполнении своих обязанностей.
3. Наблюдатели должны исполнять свои обязанности ненавязчиво и не должны вмешиваться в ход собрания.
4. Наблюдатели должны вести свою работу в продолжение всего собрания.
5. Наблюдатели должны основывать все свои заключения на собственных наблюдениях или ясных и убедительных фактах и свидетельствах.
6. Наблюдатели не должны делать никаких комментариев для СМИ на тему собрания или событий, связанным с собранием. Все комментарии для СМИ должны ограничиваться общей информацией о проекте мониторинга и роли наблюдателей.
7. Наблюдатели должны избегать ненужного или чрезмерного риска. Личная безопасность каждого лица, занимающегося мониторингом, перевешивает все иные соображения.
8. Наблюдатели должны иметь при себе удостоверение личности и предъявлять его любому представителю власти по его требованию.
9. Наблюдатели должны соблюдать все национальные законы и нормативно-правовые акты.
10. Наблюдатели должны всегда демонстрировать наивысший уровень личного благоразумия и профессионального поведения.
11. Наблюдатели должны посещать все предусмотренные проектом рабочие совещания, а также придерживаться плана развертывания наблюдателей и выполнять все инструкции, подготовленные командой проекта.

## 8. Начало работы над проектом по мониторингу

В данном разделе приводится описание ряда общих шагов и действий, касающихся организации проекта мониторинга.

**Координация.** Для любого проекта по мониторингу требуется некоторый уровень координации и планирования, что может быть наилучшим образом достигнуто путем создания координационной группы с назначением главного контактного лица. Эта группа будет отвечать за планирование деятельности по мониторингу, выдачу удостоверений, определение необходимого для работы числа лиц, а также за контакты с наблюдателями, выдачу и распределение необходимого оборудования, сбор отчетов о мониторинге, издание заключительного отчета и другие вопросы.

**Правовые знания.** Координаторы мониторинга должны обязательно ознакомиться с правовой базой – положениями конституции, законами и судебными решениями, касающимися свободы собраний и других связанных с этим вопросов, в том числе с информацией о полномочиях полиции по поддержанию порядка путем сдерживания протестующих и других людей в общественных местах. Они также должны собирать справочную информацию о предыдущем опыте применения законов, касающихся данной сферы, с тем чтобы инструктировать членов своей команды.

**Наблюдатели.** Координационная группа должна иметь возможность задействовать наблюдателей из числа волонтеров. Не существует верхнего предела для количества добровольцев, включенных в список тех, кто желает участвовать в мониторинге; чем больше желающих, тем больше собраний можно охватить. Каждый из наблюдателей будет в разной степени иметь или развивать интерес к деятельности в области мониторинга и личный опыт, и, скорее всего, команда мониторинга будет включать основную группу заинтересованных и опытных наблюдателей и более широкую сеть работающих время от времени волонтеров.

В большинстве стран отмечено, что в столице, поблизости от правительственных учреждений, проводится больше собраний, чем в других городах и населенных пунктах. Поэтому, возможно, есть смысл иметь в столице более обширный список потенциальных наблюдателей или же договориться о концентрации мониторинга в конкретных местах.

**Обучение.** Всем наблюдателям до начала работы необходимо пройти вводный курс обучения, чтобы понять цели и принципы проекта по мониторингу. Такое обучение требуется даже для людей, уже имеющих опыт мониторинга, поскольку различные виды проектов могут иметь различные цели и подходы. Настоящее руководство может послужить основой для программы обучения наблюдателей.

При помощи программы обучения можно также проинформировать другие заинтересованные стороны о работе проекта по мониторингу. В одной из стран программа обучения мониторингу охватывала сотрудников полиции, представителей органов управления и бюро омбудсмена, а также организации гражданского общества.

Программы обучения должны включать информацию о местном законодательстве, условиях, в которых проходят собрания; а также обзор практики работы полиции и полезную практическую информацию по конкретным рабочим и этическим вопросам.

**Удостоверение наблюдателя.** Каждый член команды мониторинга должен иметь удостоверение или аккредитацию, позволяющую идентифицировать его как обученного и аккредитованного наблюдателя. В идеале этот документ должен содержать фотографию. Необходимо требовать, чтобы все наблюдатели в ходе мониторинга собрания имели при себе свои удостоверения, хотя на основании местных условий могут приниматься решения о том, насколько заметным должно быть удостоверение наблюдателя.

**Команды мониторинга.** В большинстве ситуаций наблюдатели должны приступать к работе в составе команды – по крайней мере, в паре с еще одним человеком. Работа в одиночку может подвергнуть их личную безопасность повышенному риску, и это также ограничит их возможность наблюдать за событиями на собрании. Однако в некоторых случаях, когда собрание проходит стихийно или с уведомлением в срочном порядке, или если предполагается, что оно будет немногочисленным или кратковременным, может быть достаточным присутствие одного наблюдателя.

**Роли при ведении мониторинга.** При осуществлении мониторинга может понадобиться некоторое, хотя и необязательно сложное, распределение ролей. Для небольшой команды мониторинга, возможно, будет достаточно иметь назначенного координатора; для более многочисленных команд может быть полезным иметь назначенных руководителей, которые отвечают за группы наблюдателей, работающих в различных местах. Полезно иметь небольшую основную группу из людей, которые могут делить обязанности с координатором

и руководителем группы или выполнять эти обязанности по очереди, с тем чтобы развивать и расширять свой опыт в составе команды мониторинга.

В некоторых ситуациях, возможно, было бы полезно, чтобы один человек постоянно дежурил в офисе или на базе наблюдателей для контакта с теми наблюдателями, которые находятся на собрании, и мог действовать быстро в случае чрезвычайной ситуации.

**Обучение новичков опытными наблюдателями.** Команды наблюдателей могут состоять из людей с различным уровнем опыта. Если есть такая возможность, начинающие наблюдатели должны работать с более опытными напарниками.

**Прозрачность.** Большинство проектов мониторинга являются открытыми и прозрачными по своим целям и методам работы. Это включает размещение информации о работе наблюдателей на веб-сайте проекта и поддержание контактов с соответствующими органами власти. Один из проектов по мониторингу опубликовал на своем веб-сайте подробную информацию об используемой методике мониторинга, имена всех аккредитованных наблюдателей, кодекс поведения и образцы удостоверений. В другом случае, когда проект мониторинга находился на начальной стадии, координатор направил письма в адрес полиции, муниципалитета и основных политических партий, информируя их о намерении его команды вести мониторинг будущих собраний.

## 9. Подготовка к мониторингу собрания

Существует ряд задач (включая сбор информации и планирование работы), которые должны быть решены до начала любого публичного собрания, так как это необходимо для проведения мониторинга. Такая деятельность обычно осуществляется группой или организацией, координирующей и организующей работу наблюдателей.

**Информация, содержащаяся в уведомлении о собрании.** Координационная группа должна узнавать подробную информацию о любом предполагаемом собрании заблаговременно. Это может потребовать прямых контактов с соответствующими органами власти; в других случаях информация может быть собрана при помощи электронных средств коммуникации. В некоторых странах муниципальные власти вывешивают объявления обо всех собраниях в публичных местах. В других странах информацию о собраниях и о любых наложенных ограничениях можно найти в Интернете.

Помимо этого, координационной группе также потребуется информация о любых наложенных ограничениях, а также о любых планируемых или возможных протестах и о возражениях, выдвинутых властями. В некоторых странах совещания по рассмотрению уведомлений о проведении общественных собраний открыты для публики, и лица, осуществляющие мониторинг, могут свободно посещать и наблюдать эти дискуссии. Присутствие на таких совещаниях может быть полезным для знакомства с основными лицами, занимающимися управлением в сфере собраний, а также с организаторами собраний и сотрудниками полиции. В результате эти лица смогут узнать о проекте по мониторингу, а у наблюдателей будет возможность заявить о себе.

**Собрания без уведомления и стихийные собрания.** Не всегда необходимо подавать предварительное уведомление о собрании. В Англии, например, организаторам статичных собраний не обязательно подавать предварительное уведомление; в некоторых других

странах существуют исключения для небольших по численности собраний. Во многих государствах также предусмотрено, что стихийные собрания проводятся без предварительного уведомления, а в странах, где часто налагаются запреты на публичные собрания, организаторы могут пойти на то, чтобы не уведомлять власти заранее о своих намерениях. В таких ситуациях установление и поддержание контактов с широкой сетью организаций гражданского общества может быть наилучшим способом сбора информации о планируемых собраниях.

**Установление связей.** Лица, осуществляющие мониторинг, должны также стремиться к поддержанию контактов с постоянными организаторами публичных собраний, с тем чтобы получать информацию обо всех видах давления или притеснения (включая даже заключение под стражу), которые могут использоваться властями до проведения собрания и служить неофициальным способом ограничения свободы собраний. В одном из случаев участники проекта по мониторингу зафиксировали эпизоды, когда люди, раздававшие листовки с приглашением на предстоящее собрание, подвергались нападениям.

**Новые медиа-технологии и социальные сети.** В последние годы возрастает использование новых видов медиа-технологий, а также социальных сетей для координации собраний и мобилизации людей для борьбы за общее дело. Появление таких социальных ресурсов, как Facebook и Twitter, оказывает значительное влияние на общественную активность и способность людей быстро, в короткий срок организовывать и координировать публичные собрания. Команды мониторинга все больше нуждаются в возможности использовать социальные сети, с тем чтобы быть в курсе предстоящих собраний и, когда это возможно и целесообразно, осуществлять мониторинг собраний на стадии их подготовки. В некоторых случаях может быть желательным, чтобы наблюдатели были снабжены мобильными телефонами, которые позволят им проверять информацию в социальных сетях и на других Интернет-ресурсах непосредственно во время мониторинга.

**Координирование действий команды мониторинга.** Как только команда проекта по мониторингу получает информацию о предстоящем собрании и предполагаемом месте его проведения, она может оценить необходимое количество наблюдателей для работы на этом мероприятии. Затем следует связаться с наблюдателями, чтобы проверить их готовность к участию в мониторинге. В рамках одного из проектов по мониторингу был создан веб-сайт, которым могут пользоваться наблюдатели и другие заинтересованные стороны, – на нем публикуется информация о предстоящих собраниях, а также другие сведения, касающиеся проекта. Создание (закрытой) группы в сети Facebook может послужить тем же целям; в этом случае можно дать доступ к информации о деятельности по мониторингу только наблюдателям.

**Основные контакты.** Для члена команды мониторинга может быть полезным установить контакт с местной полицией, органами власти и организаторами собрания до его про-

ведения, чтобы проинформировать их о том, что группа намерена провести мониторинг мероприятия, и разъяснить все детали. Со временем наблюдатели могут установить хорошие рабочие отношения с органами власти, и это позволит им получать информацию об уведомлениях о проведении собраний в самые ранние сроки – как и информацию об итогах всех совещаний, посвященных решению вопросов в данной сфере. Такие сведения помогут при планировании мониторинга.

**Ознакомление с местом проведения собрания и маршрутом движения.** До проведения мероприятия наблюдатели должны посетить предполагаемое место собрания и/или пройти пешком по маршруту предстоящего собрания-шествия. Это будет полезно для ознакомления команды с маршрутом движения, основными участками, сооружениями и зданиями, а также с зонами, где могут возникнуть проблемы. Эта информация необходима и для того, чтобы определить, сколько потребуется наблюдателей и в каких местах.

**Оценка риска.** Информация, собранная в процессе ознакомления с местом предстоящего собрания и маршрутом его движения, будет также нужна руководителю или другому члену (членам) команды мониторинга, чтобы в общих чертах оценить риск, связанный с предстоящей работой. Для небольших мероприятий оценка риска может иметь форму устного обзора потенциальных проблем и вопросов безопасности; для более крупных мероприятий может понадобиться подготовить такой обзор в виде документа и распространить его среди всех членов команды.

Оценка риска должна включать следующие вопросы:

- возможные участки напряженности на пути к месту и/или на месте собрания;
- потенциальные проблемы, которые могут возникнуть с полицией, оппонентами и другими лицами;
- информация о возможных неблагоприятных зонах (таких, как строительные площадки и места дорожных работ), где могут находиться материалы, пригодные для использования в качестве оружия, для строительства баррикад и т. д.
- место встречи по окончании мероприятия.

Оценка риска должна также учитывать вопросы безопасности самой команды мониторинга. Действия в случае возникновения проблем (в том числе возможные пути отхода на случай, если собрание перестанет носить мирный характер), меры по оказанию первой помощи и место для встречи, если наблюдатели окажутся разъединены, – все это должно быть предусмотрено.

## 10. Мониторинг собрания

Существует ряд практических шагов, которые необходимо предпринять в рамках мониторинга собрания. Масштаб подготовки и организации мониторинга в очень большой степени зависит от характера конкретного собрания, уровня противостояния или риска, связанного с собранием; отношения властей к этому мероприятию, численности задействованной команды мониторинга и опыта наблюдателей, которые будут работать на собрании.

В данном разделе речь идет о мониторинге запланированных собраний, информация о которых собирается заблаговременно. Возможны случаи, когда наблюдателям необходимо работать на стихийных собраниях или собраниях, проходящих без уведомления, и в таких ситуациях нужно срочно задействовать опытных наблюдателей.

**Инструктаж перед началом мониторинга.** Следует организовать собрание членов команды до начала мероприятия. Лучше всего проводить его в офисе, но в некоторых ситуациях такое совещание может проходить поблизости от места собрания. На нем координатору необходимо изложить планы по ведению мониторинга, представить оценку риска, обеспечить всех наблюдателей необходимым снаряжением и определить состав групп и их обязанности.

**Идентификация.** Помимо удостоверений наблюдателей, некоторые команды мониторинга предпочитают носить более заметные средства идентификации – например, специальные куртки, рубашки, головные уборы или нарукавные повязки, которые делают их более заметными и позволяют легко их отличить в большой толпе людей. В рамках одного из проектов членам команды мониторинга были выданы флюоресцирующие рубашки, которые четко идентифицировали их как наблюдателей. Им выдавалось и другое снаряжение – в том числе переносные рации и защитные каски.

**Заметность.** В принципе, мониторинг должен быть заметным и прозрачным видом деятельности. Однако в некоторых ситуациях может быть необходимым проводить мониторинг более осторожно. В таких случаях наблюдатели могут принять решение о том, чтобы не обозначать себя заметным образом и не представляться властям и организаторам. Но и в таких обстоятельствах они должны иметь при себе удостоверения, свидетельствующие о том, что они являются наблюдателями.

**Время.** Наблюдатели должны стремиться к тому, чтобы прибыть на место раньше, чем участники собрания. Это даст им возможность ознакомиться с обстановкой и занять позицию для наблюдения за событиями начинающегося мероприятия. Наблюдатели должны заранее договориться о том, как долго они намерены оставаться на этом месте.

**Официальное представление.** Может быть целесообразным, чтобы одна из групп мониторинга представилась организаторам мероприятия и руководителю полиции. Это правило вежливости и одновременно возможность проинформировать ответственных лиц о целях и задачах, стоящих перед наблюдателями.

**Количество наблюдателей.** Не существует идеального количества наблюдателей для какого-либо мероприятия. В мониторинге больших собраний может быть задействовано любое число наблюдателей. В целом, наблюдатели не должны работать поодиночке – наоборот, им следует работать в парах или небольшими группами. Все задействованные наблюдатели должны быть обученными и прошедшими полный инструктаж.

**Расстановка наблюдателей.** Координатор должен расставить наблюдателей в соответствии со своим пониманием места проведения мероприятия и вероятного расположения основных участников. Расстановка также зависит от числа задействованных наблюдателей. Лица, осуществляющие мониторинг, должны располагаться таким образом, чтобы иметь максимально широкий и свободный обзор собрания. Однако в зависимости от масштаба или места проведения собрания наблюдателям может понадобиться перемещаться, с тем чтобы в полной мере следить за ходом событий. Рассматривая вопрос о том, где им лучше стоять, наблюдатели также должны помнить о своей безопасности. Поэтому они должны быть расставлены с учетом расположения присутствующей полиции и с учетом возможных путей отхода с места собрания.

**Работа в команде.** Все лица, осуществляющие мониторинг, работают как часть команды, и все они ответственны друг перед другом и друг за друга. Они должны следить за коллегами и не должны покидать собрание без уважительной причины или не сообщив об этом другим членам команды. Все наблюдатели должны всегда соблюдать кодекс поведения.

**Ведение записей.** Всегда, когда это возможно, наблюдатели должны иметь при себе записные книжки, ручки, часы и, по возможности, звукозаписывающее устройство. Наблюдатели должны фиксировать все основные события и действия, указывая время происходящего

и главных действующих лиц. Команды мониторинга могут также использовать фотоаппараты или видеокамеры для съемки важных эпизодов и действий. Очень полезными могут быть мобильные телефоны, особенно если в них есть функции камеры и диктофона. Если наблюдатели по каким-либо причинам не имеют возможности делать записи во время собрания, они могут записывать свои наблюдения на диктофон. По окончании мероприятия им следует как можно быстрее перенести эту информацию на бумагу.

**Средства связи.** Команда наблюдателей должна договориться о средствах поддержания контакта друг с другом на протяжении всего мероприятия. Некоторые команды мониторинга используют переносные рации, некоторые пользуются мобильными телефонами, а другие полагаются на зрительный контакт друг с другом или имеют назначенного члена команды, отвечающего за поддержание контакта с различными группами наблюдателей в ходе ведения всего мониторинга. Команда наблюдателей должна рассмотреть различные возможности и выбрать самый подходящий вариант для данной конкретной ситуации. Необходимо также осознавать, что в определенных ситуациях власти в попытке контролировать толпу могут попытаться отключить системы мобильной связи. В других случаях, когда речь идет о присутствии очень большого скопления людей, сеть мобильной связи может оказаться перегруженной, что вызовет трудности в пользовании мобильными телефонами. Поэтому наблюдатели должны уделять внимание менее технологичным средствам связи, а не рассчитывать на то, что они всегда смогут использовать новые технологии. В связи с этим члены команды могут договориться о местах встречи или о других действиях на случай невозможности связаться по мобильному телефону.

**Вопросы безопасности.** Наблюдатели должны всегда помнить о своей личной безопасности и безопасности других членов команды мониторинга. Необходимо постоянно быть в курсе любых изменений в настроениях на собрании, а также в курсе развертывания полиции со спецсредствами для подавления беспорядков и требований полиции разойтись. Наблюдатели должны всегда знать, каким путями отхода они могут воспользоваться для того, чтобы срочно покинуть собрание, а также знать расположение других наблюдателей и место встречи после мероприятия. Кроме того, опытные наблюдатели должны помнить, что наблюдатели с небольшим опытом работы могут иметь не такой уровень понимания угроз, как их более опытные коллеги. Практическое правило состоит в том, что если один из членов команды не чувствует себя в безопасности, вся команда должна покинуть собрание, чтобы оценить ситуацию и принять решение о том, будут ли они продолжать мониторинг.

**Одиночный наблюдатель.** Настоящее пособие предполагает, что большинство видов мониторинга осуществляется как часть командной работы. Однако вполне возможно, что мониторинг собрания ведется одним человеком, – это может быть необходимым в условиях стихийного собрания или в другой неожиданной ситуации. В таких случаях наблюдатель должен всегда помнить о своей безопасности, информировать других лиц о своих намерениях и сообщить о себе после окончания мероприятия.

### Основные предметы, которые наблюдатели должны иметь при себе

Наблюдатели должны всегда быть готовы к различным ситуациям – изменению погоды, увеличению времени нахождения на собрании или к отсутствию доступа к необходимым ресурсам и удобствам.

Наблюдатели могут оказаться отделенными от других членов команды мониторинга или попасть в потенциально опасную ситуацию.

Наблюдатели должны всегда иметь при себе следующие предметы:

- Удостоверение и аккредитацию наблюдателя. Лучше всего иметь удостоверение с фотографией.
- Номера контактных телефонов, в том числе номера телефонов других членов команды и/или адвоката. Они должны быть записаны, а также выучены наизусть.
- Мобильный телефон, если возможно, с доступом в Интернет, или монеты/карты для телефонов-автоматов вместо мобильного телефона.
- Удобную одежду и обувь, подходящую для различных погодных условий, поскольку наблюдатели могут оставаться на улице дольше, чем предполагается изначально.
- Походная аптечка; небольшая сумка или рюкзак; головной убор и/или крем от солнца.
- Информационный листок наблюдателя, блокнот, ручки, звукозаписывающее устройство и часы.
- Фотоаппарат или видеокамера и запасные батарейки.
- Вода в пластиковой бутылке.
- Личные лекарства и пластырь.

**Не берите ничего**, что может рассматриваться как оружие. Сюда можно отнести такие предметы, как перочинный нож или стеклянная бутылка, а также предметы, которые могут восприниматься как нечто агрессивное или опасное, – например, кожаные ботинки, шлем или маска.

**Не носите:** ювелирные изделия, особенно свисающие серьги и ожерелья. Все это нужно снять на время мониторинга.

## 11. Практическое руководство по мониторингу

В данном разделе речь идет о некоторых основных лицах и действиях, которые связаны с общественными собраниями и которые наблюдателям может понадобиться принимать во внимание, отмечать и фиксировать во время собрания, записи полученной информации и подготовки отчетов. Запись событий и действий помогает наблюдателям воссоздать картину собрания при составлении отчета после мероприятия. Если это возможно, следует помечать время каждого эпизода, с тем чтобы можно было сравнить и синхронизировать записи разных наблюдателей. Любой итоговый отчет обычно является документом, составленным из впечатлений наблюдателей, которые могли располагаться в разных точках собрания.

Ниже приведен список, который не обязательно является исчерпывающим, поскольку иногда нужно принимать во внимание и другие факторы в соответствии с местными условиями и возможными изменениями этих условий, так как это может повлиять на возможность наблюдателя работать согласно заранее согласованному плану. В реальности лицам, осуществляющим мониторинг, нужно наблюдать за всеми видами деятельности на собрании и в непосредственной близости от него, а также за изменениями, которые происходят в ходе собрания. На практике мониторинг может быть монотонным и скучным занятием в отдельные отрезки времени, и наблюдателям нужно быть внимательными к изменениям в настроении собрания, которые могут предшествовать каким-то поступкам и действиям. Наблюдателям нужно быть в курсе изменений в численности присутствующих людей и характере их действий в течение собрания.

**Правовой статус.** Наблюдатели должны знать правовой статус собрания до прибытия на место проведения мероприятия. Сюда входит информация о том, были ли выполнены законные требования об уведомлении и является ли собрание стихийным. Наблюдатели также должны постараться выяснить, были ли наложены какие-либо ограничения на первоначаль-

ные намерения организаторов. Для членов команды мониторинга может быть полезным для выяснения ситуации поговорить с организатором и полицией до прибытия на место проведения собрания.

**Практический статус.** Лица, осуществляющие мониторинг, должны обращать внимание на то, может ли собрание пройти в соответствии с информацией, указанной в уведомлении. Иногда полиция налагает ограничения в день собрания, что препятствует проведению мероприятия вовремя или в намеченном месте.

**Время, погода, освещение.** Следует обращать внимание на дату, время прибытия наблюдателей на собрание и время ожидаемого начала собрания. Также следует отметить состояние погоды, температуру воздуха и качество освещения, поскольку намного проще наблюдать события при хорошем естественном освещении, чем в условиях недостаточной освещенности или после наступления темноты.

**Формат собрания.** Собрания могут представлять собой или статичные скопления людей в одном общественном месте, или движение толп людей (шествия), либо сочетание того и другого. В большинстве случаев люди передвигаются пешком, но возможно также использование транспортных средств, в том числе велосипедов. Некоторые собрания могут принимать форму сидячих протестов или передвижения людей на небольшие расстояния для намеренного блокирования дорог и создания помех для движения других лиц.

**Характер мероприятия.** Необходимо собрать информацию о типе мероприятия, на котором будет проводиться мониторинг. Например, это может быть политический митинг, профсоюзное мероприятие, пикет или протест против загрязнения окружающей среды. Важно также знать, является ли собрание оппозиционным мероприятием или поддерживается правительством либо иным органом власти, и считается ли оно вызывающим острые разногласия или нет.

**Место проведения.** Следует отметить место проведения собрания (центральный или торговый район, жилой квартал, парк, и т. п.) и охарактеризовать общую обстановку на момент прибытия наблюдателей. Фотографии и видеозаписи могут быть особенно полезны для получения широкого обзора места собрания. Следует также обратить внимание на любые заметные здания, потенциально опасные зоны и важные сооружения (помосты для ораторов, громкоговорители, сидения, трибуны для зрителей и т. п.), имеющие отношение к собранию. Следует отметить все особые материальные объекты, которых обычно не бывает на месте собрания.

Если собрание перемещается в другое место, лица, осуществляющие мониторинг, должны также обратить внимание на выбранный маршрут. Потребуется зафиксировать все существенные подробности маршрута и присутствие вдоль него групп или отдельных лиц.

Наконец, необходимо обращать внимание на отношения между собранием и дорожным движением – например, перекрываются ли дороги или же транспортные средства продолжают двигаться через место или часть места собрания.

**Настроение/атмосфера.** Характер мероприятия также может влиять на атмосферу собрания и настроение участников. Некоторые собрания проходят в спокойной и дружелюбной манере, в то время как на других мероприятиях атмосфера может быть напряженной или враждебной. Иногда толпа людей может быть настроена доброжелательно, а в других случаях собрание может относиться подозрительно к присутствию посторонних.

**Организатор.** Наблюдатели должны записать имя лица или название группы лиц, отвечающих за организацию собрания. Они также должны установить присутствие организатора и должны наблюдать за взаимодействием организатора с другими присутствующими сторонами, например, с полицией. Если есть возможность, наблюдатели также должны следить за соответствующей информацией в социальных сетях, появляющейся в режиме реального времени и отражающей события, которые могут происходить за пределами видимости наблюдателей или могут влиять на собрание и маршрут его движения.

Следует также обратить внимание на присутствие (или отсутствие) распорядителей или других лиц, которые могли бы помогать в организации управления собранием или большим скоплением людей. Наблюдатели должны попытаться подсчитать распорядителей и отметить, имеют ли они заметные опознавательные знаки. Если да, наблюдатели должны описать эти знаки.

**Участники собрания.** Лица, ведущие мониторинг, должны попытаться отметить численность участников собрания, хотя это может быть трудным делом по мере увеличения их числа. Однако с опытом у наблюдателей будет расти умение определять численность толпы. Наблюдатели также должны стремиться оценить любые изменения в численности участников на протяжении всего собрания.

Также может быть полезным попытаться зафиксировать возраст и гендерное соотношение участников. Особенно следует попытаться отметить присутствие детей и молодежи, поскольку в некоторых странах предпринимаются попытки наложения правовых ограничений на право детей на свободу собраний.

**Полиция.** Присутствие полиции почти всегда хорошо заметно на собраниях, и важно, чтобы наблюдатели обращали пристальное внимание на численность полицейских и их действия на протяжении всего мероприятия. Во многих странах существуют различные органы полиции и правоохранительные структуры, и может быть трудно определить, какие именно полицейские подразделения или организации присутствуют на собрании, если наблюдатели еще не знают всех конкретных особенностей. Поэтому важно записать различия

в униформе, эмблемах и жетонах сотрудников правоохранительных органов, чтобы идентифицировать подразделения, присутствующие на мероприятии.

Важно записать, одеты ли полицейские в защитную спецодежду и имеют ли они спецсредства для подавления беспорядков или же они присутствуют на собрании в обычной униформе. Аналогичным образом, необходимо попытаться выявить присутствие полицейских в штатском. Имеет смысл также отметить, имеют ли сотрудники полиции какие-либо заметные средства личной идентификации.

Лица, осуществляющие мониторинг, должны наблюдать, как и где разворачиваются полицейские по отношению к собранию, – например, полиция может ждать небольшими группами или образовать линию поперек дороги, или же некоторым образом окружать толпу. Отдельные сотрудники полиции также могут быть поставлены для управления дорожным движением или для защиты соседних зданий.

Наблюдатели также должны отмечать характер и качество любого взаимодействия между полицией и организаторами и участниками собрания. Характер и качество такого взаимодействия могут помочь определить, пройдет ли собрание в дружелюбной или в конфронтационной манере.

Не все развернутые полицейские могут быть видны, поскольку часть сотрудников полиции может находиться в резерве вне поля зрения основного собрания, но достаточно близко, чтобы быть задействованными немедленно. Поэтому наблюдателям будет полезно обойти соседние улицы и отметить численность резерва полицейских сил и где этот резерв расположен.

Наблюдатели также должны помнить, что у сотрудников полиции тоже есть права, и следует принимать во внимание не только действия полиции, но также и действия (словесные оскорбления, акты насилия, провокации) людей, присутствующих на собрании, так как это может повлиять на поведение полицейских.

**Снаряжение полиции.** Полицейские силы имеют широкий выбор как личного снаряжения, так и специального оборудования, которое они могут применять для поддержания общественного порядка. Личное снаряжение включает такие предметы, как дубинки, щиты, личное огнестрельное оружие, пистолеты с пластиковыми пулями и перцовый аэрозоль. Другое снаряжение – например, баллоны со слезоточивым газом – может быть незаметным до тех пор, пока дело не дойдет до его применения. Специальное оборудование полиции может включать видеокамеры, водометы, автомобили и вертолеты. Также могут использоваться собаки и лошади.

**Заграждения.** Полиция также может использовать различные заграждения для ограничения движения или доступа к месту проведения собрания и управления большим скоплением людей. Следует зафиксировать тип заграждений и их расположение, в том числе перекрытые дороги.

**Контрдемонстранты.** Некоторые собрания привлекают контрдемонстрантов. Когда это происходит, наблюдатели должны включать контрдемонстрантов в сферу своей деятельности по мониторингу. Это подразумевает оценку численности контрдемонстрантов, установление их правового статуса (если таковой имеется) и присутствия каких-либо организаторов и распорядителей, а также описание расположения контрдемонстрантов относительно основного собрания и относительно полиции. Члены команды мониторинга также могут вести наблюдение за взаимодействием между контрдемонстрантами и полицией.

**Зрители.** Следует отметить присутствие и расположение случайных зрителей, а также их взаимодействие с участниками собрания и полицией. По ходу собрания зрители могут менять свое отношение к происходящему и демонстрировать поддержку или несогласие с целями и действиями участников.

**Прочие участники.** Всегда важно отмечать присутствие специальных служб – например, работников аварийных служб или сотрудников служб безопасности, – поблизости от собрания, а также присутствие известных личностей – политиков, государственных официальных лиц или религиозных лидеров. Следует также отметить присутствие представителей различных СМИ (съёмочных групп телевидения, журналистов печатных изданий и радиостанций) и их принадлежность к местным, национальным или международным организациям. Наконец, следует упомянуть присутствие любых других групп наблюдателей, поскольку некоторые собрания могут привлекать внимание местных и/или международных организаций, которые хотят вести мониторинг ситуации.

**Визуальные средства и особые виды деятельности.** Наблюдатели должны стремиться отметить все виды визуальных средств и особой деятельности, связанные с собранием. К ним может относиться следующее:

- **Визуальные средства.** Это могут быть различные виды флагов и транспарантов, табличек и плакатов. Наблюдатели должны зафиксировать любые тексты или лозунги, представленные на таких визуальных средствах.
- **Одежда или униформа.** Следует обратить внимание на любые отличительные предметы одежды, особенно на различные виды униформы, а также на присутствие людей в масках и людей, использующих иные средства для того, чтобы их не могли узнать.
- **Звуки.** Следует обратить внимание на звучащую музыку (и использование усиливающей аппаратуры), на людей с музыкальными инструментами среди толпы, а также на то, какие поются песни и какие выкрикиваются речевки или оскорбления.

- **Выступления.** Наблюдатели должны стараться обращать внимание на обращенные к толпе выступления, которые могут повлиять на дальнейшее поведение людей и на строение собрания. Если идеи, высказываемые в ходе собрания, могут быть признаны языком ненависти или призывом к насилию, это следует зафиксировать.
- **Двигательная активность.** Также может быть полезным отметить различные виды двигательной активности – например, когда люди танцуют или бегают, – и любые изменения в манере поведения, а также все конкретные события или причины, которые привели к таким изменениям.

В процессе ведения мониторинга до наблюдателей дошел слух, что людей, ехавших на крупное публичное собрание, остановила и развернула назад полиция на подъезде к городу, в котором проходило мероприятие. Тогда наблюдатели были направлены по нескольким основным маршрутам, чтобы отследить ситуацию и попытаться проверить этот слух.

**Реакция на непредвиденные ситуации.** Хотя наблюдатели, скорее всего, посещают собрания, имея четкий план работы, они также должны уметь реагировать на непредвиденные или меняющиеся ситуации. Однако способность реагировать на такие обстоятельства может также зависеть от числа наблюдателей, которых можно задействовать в отдельный конкретный момент, и лица, ведущие мониторинг, не должны терять из виду свою первоочередную задачу – следить за поведением участников собрания.

**Важные эпизоды.** На протяжении всего собрания наблюдатели должны следить за всеми происходящими событиями, включая словесные оскорбления со стороны собравшихся или их оппонентов, попытки сорвать собрание, акты насилия и применение силы. Если такие инциденты происходят, наблюдатель должен попытаться определить человека или группу лиц, которые совершили это действие, а также отметить последствия этого действия и любую реакцию на него.

**Применение силы.** Особенно важно задокументировать любое применение силы или акты насилия, совершенные любой из сторон. Делать это необходимо как можно подробнее, указывая, было ли применение силы необходимым и/или соразмерным. Однако следует заметить, что естественной реакцией наблюдателя на любой акт насилия может быть стремление как можно быстрее покинуть место собрания. Лица, осуществляющие мониторинг, должны всегда помнить о своей личной безопасности.

**Аресты.** Наблюдатели должны стремиться задокументировать арест или задержание любых участников собрания, случайных зрителей или журналистов, если подобные действия име-

ют место. Сбор сведений об основаниях для арестов или задержаний может быть трудным делом во время самого собрания, и может потребоваться дальнейшая работа с властями или организациями гражданского общества после окончания собрания для выяснения всех предпринятых действий. Поэтому полезно заранее выяснить, где находятся ближайшие отделения полиции или места содержания под стражей, куда могут быть доставлены задержанные.

Некоторые проекты по мониторингу собраний включают мониторинг судебных процессов по делам, касающимся действий на собраниях или действий, связанных с собраниями. Однако мониторинг судебных процессов сам по себе является особым видом деятельности и может небезосновательно считаться делом, отличным от мониторинга мирных собраний. Дополнительную информацию о мониторинге судебных процессов можно найти в публикации БДИПЧ «Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков» (см. ниже раздел «Документы по мониторингу и свободе мирных собраний»).

**Наблюдатели.** Полезно зафиксировать, какие члены команды мониторинга были привлечены к наблюдению за собранием, какие роли они выполняли (координатор, руководитель группы и т. п.), какое имели при себе оборудование и использовалось ли оно.

**Завершение собрания.** Важно, чтобы наблюдатели оставались на своих местах, пока собрание не завершится и все участники не разойдутся. Они должны отметить, расходятся ли участники мирно и в установленное время, делают ли организаторы собрания что-нибудь для того, чтобы люди расходились, и принуждают ли власти участников покинуть место собрания. Особенно следует обратить внимание на приказы, отдаваемые полицией или другими органами власти (например, приказ разойтись), и на то, применялась ли сила, чтобы заставить участников выполнить приказ.

## 12. Завершение мониторинга

Важно также сделать соответствующие приготовления к завершению мониторинга собрания. Необходимо убедиться в том, что все наблюдатели на месте и что их безопасности ничто не угрожает, и дать каждому возможность отметить любые проблемы и опасения, которые могли возникнуть во время работы.

**Отбытие с места собрания.** Наблюдатели не должны покидать место собрания или тот сектор, куда они были направлены ведения мониторинга, без уведомления руководителя группы и его согласия. Если им нужно уйти раньше или они не могут присутствовать на собрании наблюдателей после завершения мониторинга, им следует обязательно проинформировать координатора.

**Присутствие на совещании после собрания.** Команда мониторинга должна договориться о времени и месте встречи после завершения собрания. Все члены команды должны точно знать время и место такого совещания. Хорошим вариантом может быть выбрать для встречи кафе или подобное заведение, чтобы не пришлось ждать друг друга на улице в плохую погоду. Это место должно быть расположено достаточно близко от места проведения собрания.

**Доклады о проведенном мониторинге.** Наблюдатели должны выступить с краткими устными докладами по результатам мониторинга. Необходимо поощрять всех наблюдателей выступить с отчетами о том, что они видели и слышали на собрании. Все должны иметь возможность услышать впечатления других членов команды. Это также позволит поднять вопросы, требующие решения или вызывающие беспокойство, и договориться о дальнейших шагах в связи с событиями, имевшими место на собрании. В большинстве случаев выступление с краткими докладами может проходить в неформальной обстановке, но иногда может быть полезным провести более формальную встречу в другом месте или же на следующий день.

**Мониторинг социальных сетей.** Полезно продолжать мониторинг социальных сетей и других средств информации в период после собрания, с тем чтобы изучить реакцию людей на это событие, а также отследить дальнейшие действия государственных органов и других организаций.

**Предоставление отчетов.** Предполагается, что все наблюдатели должны предоставить письменный отчет или заметки о своих наблюдениях в течение суток после завершения мониторинга (также см. ниже раздел 13 «Составление отчетов о мониторинге»). Эти документы должны быть составлены на основании записей, сделанных в ходе мониторинга, и воспоминаний об имевших место событиях и действиях. Отчеты должны быть подписаны с указанием даты и направлены координатору, который отвечает за составление сводного отчета. Собранные аудиовизуальные материалы должны быть согласованы с письменными заметками и включены в процесс оформления результатов и составления отчета.

**Беседы с другими участниками.** Также может быть полезным одному из членов команды мониторинга в следующие за собранием дни встретиться или каким-либо иным способом побеседовать с соответствующими представителями власти, сотрудниками полиции и с организаторами мероприятия, с тем чтобы услышать их оценку того, как прошло мероприятие, и чтобы выявить любые проблемы, о которых команда мониторинга не была осведомлена.

### 13. Составление отчетов о мониторинге

Составление отчета о мониторинге собрания включает три основных этапа. Первый – составление отдельными наблюдателями отчетов о том, что они наблюдали на собрании. Второй, при наличии более чем одного наблюдателя, – объединение этих отдельных отчетов в общий отчет о собрании, на котором был проведен мониторинг. Третий – подготовка общего отчета об уровне уважения и защиты свободы собраний в рамках конкретной юрисдикции на основании объединенных результатов мониторинга, полученных за заранее определенный период времени. Большинство поддерживаемых БДИПЧ проектов мониторинга осуществляет наблюдение от девяти месяцев до года, прежде чем выпустить такой обзорный отчет. Тем не менее, может быть принято решение о выпуске отчетов по отдельным собраниям – особенно в случаях, когда имело место насилие или явное нарушение прав человека.

Для записи информации об основных участниках, событиях и действиях во время публичных собраний наблюдатели используют записные книжки и тетради, звукозаписывающие устройства, фотоаппараты и видеокамеры. Однако информация, которую наблюдатели собирают по отдельности, нуждается в упорядочении и анализе, с тем чтобы ее можно было объединить в единый сводный отчет.

В рамках одного из проектов по мониторингу бланки отчетов были собраны в блокноты со спиральным креплением. Каждый наблюдатель использовал новый блокнот для каждого следующего собрания, на котором он работал, и, таким образом, у наблюдателей были записи-памятки, содержащие список всех основных моментов, которые им нужно задокументировать, а у группы координаторов – собрание систематически организованных заметок, отражающих наблюдения с каждого из мероприятий, на котором проводился мониторинг.

Ниже в настоящем руководстве представлены примерные бланки отчетов о мониторинге. В них перечислены некоторые из основных категорий информации, которые могут документироваться с целью включения в итоговый отчет. Если все наблюдатели будут использовать такой формат, составителю итогового отчета будет проще анализировать различные порции информации. Эти образцы форм для отчетов созданы на основе тех бланков, которые используются, адаптируются и совершенствуются рядом проектов по мониторингу, поддерживаемых БДИПЧ.

Отчеты наблюдателей о мониторинге должны составляться сразу же после завершения мониторинга собрания. Материал, представленный в отчете, должен быть основан на том, что лично видел или слышал каждый наблюдатель, в связи с чем точность сведений может быть подтверждена. Любая информация не из первых рук, а также слухи должны быть четко помечены как таковые в случае включения их в отчет.

Отчеты о мониторинге отражают личный опыт каждого конкретного наблюдателя, и не следует ожидать, что все отчеты будут похожи друг на друга. Наоборот, чрезвычайно важно, чтобы каждый отчет давал точную картину событий и действий, свидетелем которых был наблюдатель.

Отчеты наблюдателей должны предоставляться координатору или члену координационной группы как можно быстрее, и координатор должен сразу просмотреть каждый отчет, с тем чтобы убедиться, что содержание является ясным и понятным. Если отчеты не составлены достаточно быстро или если они не проверены сразу, в них могут вкрасться неточности, и достоверность этих документов-свидетельств может быть поставлена под сомнение.

Команде проекта необходимо также уделить внимание вопросу о безопасном хранении отчетов о мониторинге, и здесь можно посоветовать обязательно создавать резервные копии отчетов и прочей соответствующей информации и хранить их в специальном месте, а не там, где хранятся основные материалы проекта.

В рамках одного из проектов мониторинга использовались цифровые видеокамеры – команда старалась максимально заснять собрания, на которых она работала. Материалы съемки затем оперативно выкладывались на веб-сайте проекта. Это может считаться признаком прозрачности проекта мониторинга, и одновременно предоставляет людям возможность провести собственную оценку событий.

В рамках проекта по мониторингу необходимо также собирать и другие документы и отчеты по вопросам свободы собраний – новости и сообщения СМИ, свидетельства из Интернета

и материалы блогов, обновления в сети Facebook и Twitter-каналы, видео на Youtube и материалы других социальных сетей; отчеты местных и национальных НПО, а также официальные документы, которые могут быть полезны для обозначения более широкого контекста в итоговом отчете. Тем не менее, наблюдателям следует помнить, что эти материалы могли быть написаны не с той долей объективности и достоверности, с какой составляются их собственные отчеты.

Помимо этого, в рамках каждого проекта по мониторингу нужно определить наилучший способ, при помощи которого можно сделать собранную информацию доступной широкой общественности. Хотя основное внимание в работе команды уделяется составлению итогового обзорного отчета, можно также сделать некоторые материалы доступными для публики через веб-сайт или выступления на конференциях и семинарах.

В целом, задача проектов по мониторингу состоит в том, чтобы оценивать способы, которыми осуществляется защита и содействие свободе собраний в течение некоторого периода времени, и документировать, определять и анализировать существующие тенденции и модели в административном, институциональном и индивидуальном поведении. Таким образом, отчеты об отдельных собраниях можно собирать в течение определенного периода времени, чтобы затем их комплексно проанализировать и использовать в отчете проекта. Эта возможная задержка с анализом результатов мониторинга является еще одной причиной, по которой необходимо обеспечивать оперативное документирование наблюдений и проверку материалов мониторинга, пока все впечатления еще свежи в памяти наблюдателей.

Однако может случиться так, что в некоторых ситуациях наблюдатели захотят безотлагательно предпринять дальнейшие действия по итогам своей работы. Есть две особые ситуации, когда быстрая реакция команды мониторинга является оправданной.

1. Если состоялось чрезвычайно проблемное собрание, которое привело к серьезным нарушениям прав человека или актам насилия, команда мониторинга может вполне обоснованно опубликовать отчет о своих наблюдениях сразу же после собрания (как только членам команды удастся собраться вместе и подтвердить все факты достаточной информацией). В таких случаях важно использовать наблюдения всех членов команды, принимавших участие в мониторинге, с тем чтобы получить как можно более полную картину собрания и тех обстоятельств, при которых произошли нарушения прав человека или акты насилия.
2. В случае задержания или ареста людей на собрании команда мониторинга может захотеть использовать свои отчеты как основу для составления запроса о нарушениях прав человека лиц, которые были взяты под стражу и/или в отношении которых было возбуждено административное или уголовное дело. Однако не следует забывать, что

мониторинг содержания под стражей и мониторинг судебных процессов являются самостоятельными видами деятельности со своей собственной методологией, отличающейся от той, которая используется при мониторинге собраний. В этой связи полезным пособием будет публикация БДИПЧ «Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков» (см. ниже раздел «Документы по мониторингу и свободе мирных собраний»).

Если команда мониторинга действительно решает выпустить специальный отчет, это должно делаться как официальная часть проекта по мониторингу, и представление такого отчета должно быть как можно более ясным и объективным.

Все итоговые отчеты о проектах по мониторингу или годовые отчеты о мониторинге (в зависимости от того, как долго планируется осуществлять конкретный проект) должны давать подробный обзор тех обстоятельствах, в которых осуществлялся мониторинг, а также оценку управления в сфере собраний. В них необходимо включать информацию о том, каким образом создавались условия для проведения собраний и обеспечивалась охрана порядка полицией в ходе собраний, а также все сведения о замеченных нарушениях прав человека и все примеры положительной практики. Отчеты должны содержать ряд рекомендаций, основанных на фактах и предназначенных для соответствующих органов власти и других заинтересованных сторон. Такой обзорный отчет может стать констатацией степени уважения и защиты свободы собраний, а рекомендации могут послужить основой для последующих контактов с органами власти, местным гражданским обществом и международными организациями.

## 14. Использование отчетов о мониторинге

Подробное обсуждение различных существующих стратегий правозащитной деятельности и их связи с деятельностью по мониторингу прав человека выходит за рамки настоящего руководства. Тем не менее, в контексте мониторинга собраний важно подчеркнуть, что при осуществлении каждого проекта большое значение имеет наличие четкой стратегии, определяющей, как будут использоваться результаты мониторинга и вытекающие из них рекомендации.

БДИПЧ видит развитие диалога между органами власти и гражданским обществом о способах укрепления защиты и продвижения свободы собраний на национальном и местном уровнях как одну из главных целей мониторинга свободы собраний, и отчеты о мониторинге являются основным механизмом для начала и развития такого диалога. В этой связи выпуск сводного отчета о мониторинге должен рассматриваться не как завершение проекта, а скорее как первый шаг в процессе, направленном на сближение законодательства и его применения в реальных ситуациях с международными стандартами и рекомендуемой практикой в области свободы мирных собраний.

Как отмечалось во Введении, до начала проекта по мониторингу необходимо провести изучение соответствующей законодательной базы, а также полномочий различных органов власти на национальном и местном уровнях, принимающих участие в обеспечении или ограничении свободы мирных собраний. Такое исследование должно быть дополнено более широким анализом всех заинтересованных сторон, включая потенциальных союзников и оппонентов, и способов влияния на них.

В то время, как возможность поднимать вопросы о нарушениях прав человека зависит от условий конкретной страны, основные институты, имеющие отношение к свободе собраний, обычно включают парламент, мэра соответствующего муниципалитета, национальные

правозащитные организации, глав местной и национальной полиции; министерство, отвечающее за охрану общественного порядка; политические партии, местные правозащитные организации, местные отделения международных правозащитных организаций и миссии ОБСЕ.

Определение заинтересованных сторон и выявление потенциальных союзников и оппонентов – главный шаг в планировании расширенной стратегии, направленной на достижение перемен. Эта стратегия может принимать различные формы и может уделять основное внимание одному или нескольким конкретным направлениям и/или целям. Например, там, где неудовлетворительная полицейская практика считается одним из главных препятствий на пути к осуществлению свободы мирных собраний, улучшение полицейской практики может стать главной стратегической задачей. Где-то в другом месте внимание может быть сосредоточено на национальном законодательстве, регулирующем вопросы собраний.

Подходы к достижению реальных перемен также могут быть различными. Они могут включать правозащитную деятельность на национальном уровне в сочетании с усилиями на международном уровне (см. ниже). Помимо этого, различные возможности могут возникать на местном уровне – даже в отсутствие благоприятных возможностей в политическом центре. Например, отдельный муниципалитет может оказаться наиболее восприимчивым к изменениям. Поэтому можно сконцентрировать усилия на развитии диалога с целью улучшения местной практики, что в перспективе сделает этот муниципалитет положительным примером. Впоследствии местная успешная практика может быть распространена на остальную часть страны и в будущем отразиться в изменении политики на национальном уровне.

Все эти соображения являются важными с самого начала, еще на стадии определения концепции проекта по мониторингу. Они могут повлиять на способы ведения мониторинга, так как имеют отношение к определению конкретных аспектов и/или географических районов, которым будет уделяться основное внимание. Необходимость в определении стратегии в качестве первого шага не означает, что она не будет совершенствоваться и меняться во время и/или после стадии осуществления мониторинга. Стратегии, направленные на достижение перемен, должны рассматриваться как «живые» документы, и информация, полученная в ходе мониторинга, а также комментарии общественных активистов помогут в их дальнейшем развитии и совершенствовании.

Рассматривая ситуацию на местном уровне и, в частности, характер отношений между органами власти и правозащитниками, при определении и развитии стратегии можно учесть следующие соображения:

- В некоторых случаях власти могут быть восприимчивы к диалогу и развитию положительных отношений с гражданским обществом. Результаты мониторинга и рекомендации

могут послужить основой для конструктивных дискуссий и создать каркас для реформ, переподготовки кадров и длительных рабочих отношений. В таких ситуациях они могут использоваться в качестве основы для разработки программы деятельности с согласованным по срокам планом осуществления перемен.

- В других случаях власти могут считать правозащитную работу организаций гражданского общества вызовом или угрозой. Результаты мониторинга могут тогда использоваться для того, чтобы довести до сведения общественности ситуацию с уважением прав человека и привлечь внимание к нарушениям, с тем чтобы добиться признания существующих проблем. Эти два приведенных подхода вовсе не являются взаимоисключающими. Власть в любой конкретной стране не следует рассматривать как нечто монолитное, и после определения потенциальных союзников и оппонентов крайне необходимо поддерживать с ними контакты и строить отношения по-разному.

В одном из проектов обзорный отчет о мониторинге использовался для развития диалога с полицией и выявления конструктивных способов повышения уважения к правам человека и понимания этих прав. В то же время признавались проблемы, стоящие перед самой полицией. В итоге был предложен проект, поддержанный миссией ОБСЕ и направленный на развитие учебной программы по поддержанию общественного порядка для основных правоохранительных органов.

- Поскольку могут существовать значительные различия в подходах у различных государственных органов или в различных регионах и городах, наблюдатели должны быть осмотрительными в вопросе о том, насколько далеко они могут заходить в обобщении небольшого числа примеров и должны ли они представить в отчетах конкретные события или эпизоды.
- Одно из преимуществ ведения проекта по практическому мониторингу собраний на протяжении года и более заключается в том, что наблюдатели могут выявить модели поведения или нарушения прав, которые, возможно, не будут настолько очевидными в ходе отдельных мероприятий, когда конкретные обстоятельства могут приводиться в качестве оправдания случившегося. Хотя наблюдатели могут быть настроены на то, чтобы критически отреагировать на конкретные события, более ценным будет подготовка независимых свидетельств о более общих тенденциях.
- Как указывалось в предыдущих разделах, мониторинг должен проводиться прозрачно, точно и беспристрастно. Это позволяет команде мониторинга анализировать действия государства и его представителей и сопоставлять их с местной правовой базой и с международными стандартами в области прав человека. Представление правовых

или технических доводов о возможном провале попыток достичь соответствия с международными и национальными правовыми стандартами может быть наилучшим способом начать конструктивную дискуссию с лицами, формирующими политику, и деполитизировать свободу собраний.

Команда проекта по мониторингу может также решить сделать отчет доступным для более широкой публики, с тем чтобы подчеркнуть имеющиеся нарушения прав человека или, наоборот, улучшения в области свободы собраний, либо чтобы привлечь внимание к непрекращающимся проблемам с применением местного законодательства или поддержанием полицией порядка во время собраний. Это может включать сообщение о своей работе широкой общественности или определенной целевой аудитории через местные СМИ или международные организации, а также проведение публичных мероприятий для распространения отчетов о мониторинге.

### **Действия на международном уровне**

Наблюдатели могут распространять свои отчеты через международные организации, такие как ООН, Совет Европы, ОБСЕ или Европейский союз. Результаты мониторинга могут быть предоставлены международным правозащитным институтам – Комитету ООН по правам человека (например, в качестве независимого доклада) или через такой механизм, как Универсальный периодический обзор Совета ООН по правам человека.

Отчеты могут также направляться в международные правозащитные организации – Amnesty International, Freedom House или Human Rights Watch. Правозащитная деятельность может координироваться с международными правозащитными НПО, с тем чтобы международный компонент дополнял работу, ведущуюся внутри страны командой мониторинга и местной организацией.

Действия на международном уровне не должны быть самоцелью, но они могут быть частью широкой стратегии, направленной на достижение перемен на местах. За возможным исключением судебных процессов по отдельным делам<sup>13</sup> действия на международном уровне редко приводят к прямым результатам на национальном уровне. Однако вмешательство, мнения или заключения (см. ниже) авторитетных международных правозащитных организаций могут усилить аргументы в пользу внутренних перемен и могут оказаться действенным средством, способным привлечь внимание государственных властей к конкретным вопросам прав человека. Далее приводится обзор некоторых возможностей, которые можно использовать для распространения отчетов и передачи сообщений о нарушениях прав человека в основные международные организации.

<sup>13</sup> Однако даже по делам, представленным на рассмотрение Европейского суда по правам человека, исполнение судебного решения остается проблемой в некоторых случаях.

**ОБСЕ и БДИПЧ.** За последние годы ОБСЕ разработала многоплановую программу работы, связанной со свободой собраний, при помощи как БДИПЧ, так и различных миссий в Юго-Восточной и Восточной Европе, странах Южного Кавказа и Центральной Азии. Проблемы могут обсуждаться на местах с сотрудниками соответствующей миссии ОБСЕ, которые могут содействовать развитию диалога или привлечению внимания к проблемам, либо могут быть изложены на ежегодном Совещании в Варшаве по рассмотрению выполнения обязательств, посвященном человеческому измерению. На этом совещании рассматривается выполнение государствами-участниками обязательств ОБСЕ по человеческому измерению; в его рамках традиционно проходит заседание, посвященное свободе собраний, на котором могут выступить НПО. Помимо этого, Совещания по рассмотрению выполнения обязательств, посвященные человеческому измерению, дают возможность проводить дополнительные мероприятия, с тем чтобы подробно обсудить вопросы и предать гласности проблемы, которые были отмечены в отдельных странах. Такие действия могут привести к установлению диалога между НПО и органами государственной власти, который может затем продолжиться внутри страны с целью достижения необходимых перемен.

Более подробную информацию о работе БДИПЧ по вопросам свободы собраний можно найти по адресу: [www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr).

**Европейский суд по правам человека.** Европейский суд по правам человека – это международный суд, обладающий полномочиями заслушивать дела о предполагаемых нарушениях прав человека, защищаемых Европейской конвенцией о правах человека, в государствах-членах Совета Европы. Заявления могут подаваться на рассмотрение Суда только после того, как исчерпаны все средства судебной защиты внутри страны, и в течение шести месяцев после того, как объявлено окончательное решение, касающееся данного дела. Решения Суда имеют обязательную силу.

Информация для заявителей находится по адресу:

<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Information+for+applicants/Frequently+asked+questions> (на англ. яз.).

**Комиссар Совета Европы по правам человека.** Роль Комиссара по правам человека включает в себя определение возможных недостатков в законодательстве и практике в области прав человека и содействие государствам-членам Совета Европы в выполнении ими норм, касающихся прав человека. Комиссару может предоставляться информация о положении правозащитников и их работе, в том числе доклады об угрозах и нарушениях их прав человека применительно к 47 государствам-членам Совета Европы.

Более подробная информация о Комиссаре по правам человека находится по адресу: [http://www.coe.int/T/Commissioner/About/welcome\\_en.asp](http://www.coe.int/T/Commissioner/About/welcome_en.asp) (на англ. яз.).

**Комитет по правам человека ООН.** Государства, подписавшие МПГПП, должны предоставлять в Комитет по правам человека периодические отчеты о соблюдении прав, закрепленных в Пакте, – в том числе права на проведение мирных собраний. НПО могут использовать это как возможность представлять Комитету «теневой» доклад, содержащий их выводы о соблюдении или несоблюдении стандартов в области прав человека. Основываясь на всей имеющейся информации, Комитет публикует свои итоговые замечания, выражая обеспокоенность по поводу государства, которое не выполняет свои обязательства согласно МПГПП, и предоставляя ему свои рекомендации. За прошедшие годы такие независимые доклады сыграли важную роль в освещении нарушений прав человека, и итоговые замечания могут использоваться на национальном уровне, для того чтобы заставить государства нести ответственность за свои международные обязательства и полностью их соблюдать.

Если государство ратифицировало первый Факультативный протокол к МПГПП, отдельные дела могут передаваться в Комитет по правам человека. Так же, как и в случае с делами, передаваемыми в Европейский суд по правам человека, должны быть исчерпаны все средства судебной защиты внутри, прежде чем подается индивидуальная жалоба с заявлением о нарушении одного или более прав, защищаемых МПГПП.

Более подробная информация о Комитете по правам человека находится по адресу: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/>.

**Совет ООН по правам человека.** Особые процедуры, используемые Советом ООН по правам человека, имеют либо тематические мандаты, охватывающие отдельное право или проблему, либо мандаты, касающиеся положения в области прав человека в конкретной стране. Эти мандаты обычно содержат компонент мониторинга и отчетности, и работа в рамках процедур Совета включает действия в связи с отдельными событиями, часто основанные на информации, полученной от НПО и других заслуживающих доверия источников. Особые процедуры предполагают участие либо одного человека (называемого специальным докладчиком, специальным представителем Генерального секретаря или независимым экспертом), либо рабочей группы, обычно состоящей из пяти человек. В 2010 г. Совет ООН по правам человека решил назначить на трехлетний срок специального докладчика по правам на свободу мирных собраний и объединений. Кроме того, мандаты существующих особых процедур охватывают проблемы прав человека, которые тесно связаны с реализацией права на свободу собраний (например, есть специальный докладчик по положению правозащитников).

Помимо предоставления информации для особых процедур ООН, субъекты гражданского общества имеют возможность быть участвующими в Универсальном периодическом обзоре – процессе, осуществляемом под покровительством Совета по правам человека и представляющем собой обзор положения в области прав человека во всех государствах-членах ООН. НПО могут предоставлять информацию для рассмотрения в ходе обзора

и делать заявления на заседаниях Совета по правам человека при рассмотрении итогов обзора по конкретной стране.

Общий обзор институтов ООН, а также механизмы и возможности контактов с ними для НПО представлен в издании *Working with the United Nations Human Rights Programme: A Handbook for Civil Society* [Работа с Программой ООН в области прав человека: справочник для гражданского общества], published by the UN Office High Commissioner for Human Rights, URL: <http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/CivilSociety/Pages/Handbook.aspx> (на англ. яз.).

**Межамериканская комиссия по правам человека (МКПЧ).** МКПЧ – один из двух органов межамериканской системы продвижения и защиты прав человека. Штаб-квартира комиссии находится в столице США Вашингтоне. Другой орган, занимающийся правами человека, – это Межамериканский суд по правам человека, расположенный в Сан-Хосе (Коста-Рика). МКПЧ – автономный орган Организации американских государств (ОАГ), представляющий все государства-члены ОАГ.

Заявления в МКПЧ о нарушении прав, закрепленных в АКПЧ, могут подаваться государствами, НПО или отдельными лицами. В отличие от большинства судебных документов, заявления являются конфиденциальными и не подлежат опубликованию. Заявления должны удовлетворять трем требованиям: внутригосударственные средства судебной защиты уже были испробованы и оказались недостаточными (исчерпанность средств защиты); заявления должны подаваться в течение шести месяцев со времени последних действий в рамках национальной судебной системы (своевременность); заявления не могут рассматриваться, если данное дело ожидает принятия решения в другом производстве в международной правительственной организации (дублирование процедуры).

После рассмотрения заявления Комиссия может провести расследование, запросить дополнительную информацию у государства и получить устные или письменные заявления участвующих сторон. Затем она может представить отчет со своими заключениями и рекомендациями и, в определенных случаях, направить дело в Межамериканский суд по правам человека, который, установив факт нарушения, может вынести решение о принятии мер по исправлению действия или ситуации, составлявшей нарушение закона или обязательства, и о выплате компенсации. Только государства-участники и Комиссия могут передавать дело в Межамериканский суд по правам человека.

МКПЧ имеет также мандат на поощрение уважения прав человека в регионе, в том числе через подготовку исследований и докладов. В рамках своей работы Комиссия может совершать визиты в страны, чтобы проводить глубокий анализ общей обстановки и/или собирать сведения о конкретной ситуации.

Более подробная информация о МКПЧ находится по адресу: <http://www.cidh.oas.org>.

## Бланки отчетов о мониторинге

Фамилия, имя наблюдателя:

Дата:

Место:

Время прибытия:

Время отбытия:

1. Правовой статус собрания	Описание и цифры
Выполнили ли организаторы законные требования о подаче уведомления?	
Если нет, почему?	
Было ли собрание стихийным?	
Если да, какова была причина собрания?	
Перечислите условия и ограничения, наложенные на собрание	
Была ли подана апелляция на ограничения?	
Если да, каков был исход апелляции?	
Кто вел слушания по апелляции?	
Перечислите ограничения, которые были проигнорированы	
Перечислите дополнительные ограничения, наложенные полицией до начала собрания	
Перечислите дополнительные ограничения, наложенные полицией в ходе собрания	
Дополнительные замечания	

2. Собрание	Описание и цифры
Вид собрания (митинг, пикет, марш)	
Место и дата собрания	
Цель собрания	
Время/место сбора	
Конечный пункт маршрута	
Основные отрезки маршрута	
Время окончания/разгона	
Фамилия и имя организатора / название организации	
Присутствовал ли организатор?	
Число распорядителей/помощников	
Приблизительное число участников	
Присутствие детей	
Наличие транспортных средств	
Визуальные средства	
Характер пения/скандирования/выкриков	
Вид оружия	
Характер агрессивных действий	
Отношение к полиции	
Отношение к оппонентам/зрителям	
Блокировка дорог, баррикады и т. п.	
Дополнительные замечания	

3. Поддержание правопорядка	Описание и цифры
Опишите основные присутствовавшие подразделения полиции	
Опишите размещение подразделений полиции	
Опишите форму одежды полиции (например, повседневная, спецснаряжение для подавления беспорядков, штатская)	
Имеющееся/видимое снаряжение (например, огнестрельное оружие, газовые средства, водометы, лошади, собаки, пр.)	
Место и число сооруженных баррикад	
Были ли видны полицейские резервы? Указать размещение, численность, снаряжение	
Опишите контакты между полицией и организаторами	
Как полиция реагировала на участников собрания?	
Пыталась ли полиция разгонять собрание? Если да, почему?	
Делала ли полиция хорошо слышные предупреждения?	
Если да, как долго полиция ожидала прежде, чем приступить к действиям?	
Какие действия предпринимала полиция, чтобы рассеять собрание?	
Опишите применение силы полицией в отношении участников собрания	
Как реагировали участники собрания?	
Арестовывала/задерживала ли полиция людей на собрании?	
Были ли нанесены видимые телесные повреждения участникам собрания?	
Арестовывала ли полиция других людей (зрителей, журналистов и т. д.) на собрании?	
Были ли нанесены видимые телесные повреждения другим лицам (зрителям, журналистам и т. д.)?	
Были ли нанесены видимые телесные повреждения полицейским в результате действий участников собрания?	
Дополнительные замечания	

<b>4. Контрдемонстрация</b>	Описание и цифры
Вид контрдемонстрации	
Цель контрдемонстрации	
Правовой статус контрдемонстрации	
Время/место сбора контрдемонстрантов	
Конечный пункт маршрута	
Основные отрезки маршрута	
Время окончания/разгона	
Фамилия, имя организатора / название организации	
Присутствовал ли организатор?	
Число распорядителей/помощников	
Приблизительное число участников	
Присутствие детей	
Наличие транспортных средств	
Визуальные средства,	
Характер пения/скандирования/выкриков	
Вид оружия	
Характер агрессивных действий	
Отношение к полиции	
Отношение к оппонентам/зрителям	
Дополнительные замечания	

5. Обеспечение правопорядка во время контрдемонстрации	Описание и цифры
Опишите контакты между полицией и организаторами контрдемонстрации	
Как полиция реагировала на участников контрдемонстрации?	
Пыталась ли полиция разгонять контрдемонстрацию? Если да, почему?	
Делала ли полиция хорошо слышные предупреждения?	
Если да, как долго полиция ожидала прежде, чем приступить к действиям?	
Какие действия предпринимала полиция, чтобы рассеять контрдемонстрацию?	
Опишите применение силы полицией в отношении участников контрдемонстрации.	
Как реагировали участники контрдемонстрации?	
Арестовывала/задерживала ли полиция людей на контрдемонстрации?	
Были ли нанесены видимые телесные повреждения участникам контрдемонстрации?	
Были ли нанесены видимые телесные повреждения полицейским в результате действий участников контрдемонстрации?	
Дополнительные замечания	

## Документы по мониторингу и свободе мирных собраний

Представленные ниже документы по мониторингу и свободе мирных собраний доступны в печатной копии, в Интернете или в том и другом виде. Все они существуют на английском языке, а некоторые – и в переводе на русский язык.

CREDO. Осуществление политики в области свободы собраний в Республике Молдова: январь – декабрь 2008 г. (2009). URL: <http://credo.md/arhiva/documente/MoldovaAssemblyMonitoring2008%20en%20v4.pdf> (на англ. яз.).

Центр «Демос». Свобода собраний: обзор ситуации – Россия, 2008 г. (2008).

«Хартия за права человека». Об итогах проведения мониторинга свободы собраний в Республике Казахстан, 2007.

Хельсинкский комитет Армении. Мониторинг свободы мирных собраний в Армении: отчет, 2009. URL: [http://www.armhels.com/DownloadFile/290eng-Freedom\\_of\\_Peaceful\\_Assembly.pdf](http://www.armhels.com/DownloadFile/290eng-Freedom_of_Peaceful_Assembly.pdf) (на англ. яз.).

Louder, Christine. Handbook on Observation of Pride Marches [Руководство по наблюдению за прайд-парадами]. Brussels, ILGA Europe, 2006. URL: [http://www.ilga-europe.org/europe/publications/non\\_periodical](http://www.ilga-europe.org/europe/publications/non_periodical).

National Lawyers Guild. Legal Observers Training Manual [Пособие для подготовки обозревателей судебной практики]. New York, National Lawyers Guild, 2003. URL: [http://awesome.nlg.org/wp-content/uploads/2010/02/LO\\_Manual.pdf](http://awesome.nlg.org/wp-content/uploads/2010/02/LO_Manual.pdf).

Office of the High Commissioner for Human Rights. Training Manual on Human Rights Monitoring [Руководство по обучению в области мониторинга прав человека], Chapter XV. New York and Geneva, United Nations, 2001. URL: <http://www.ohchr.org/english/about/publications/training.htm>.

OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and Venice Commission of the Council of Europe. Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly [Руководящие принципы по свободе мирных собраний], Second Edition. Warsaw, ODIHR, 2010. URL: <http://www.osce.org/files/documents/4/0/73405.pdf>.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Мониторинг судебных процессов: справочное руководство для практиков. Варшава, БДИПЧ, 2008. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/31637>.

Дополнительную информацию и документы БДИПЧ, касающиеся свободы собраний, можно найти по адресу: <http://www.osce.org/odihr/43618>.

# Приложение I

## Руководящие принципы БДИПЧ и Венецианской комиссии Совета Европы по свободе мирных собраний<sup>14</sup>

### 1. Свобода мирных собраний

**1.1 Свобода мирных собраний** является одним из основных прав человека, которым могут пользоваться и которое может быть реализовано отдельными людьми и группами, незарегистрированными объединениями, юридическими лицами и иными видами организаций. Собрания могут служить множеству целей – в том числе, чтобы продемонстрировать отличие, выразить непопулярное мнение или мнение меньшинства. Свобода мирных собраний может быть важным звеном в процессе сохранения и развития культуры, а также в процессе сохранения идентичности национальных меньшинств. Защита свободы мирных собраний является принципиально важным фактором для создания толерантного и плюралистического общества, в котором могут мирно сосуществовать группы с различными убеждениями, обычаями или образом действий.

**1.2 Определение собрания.** Для целей настоящих «Руководящих принципов» термин «собрание» означает намеренное и временное присутствие в общественном месте группы лиц с целью выражения общих интересов. Это определение означает, что хотя отдельные категории собраний могут требовать особых видов регулирования, защиты заслуживают все виды

---

<sup>14</sup> «Руководящие принципы» в первоначальном варианте были опубликованы БДИПЧ в марте 2007 г. Они были одобрены на заседании Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) в июне 2008 г. Исправленное, расширенное и обновленное издание «Руководящих принципов» вышло в свет в 2010 г.

мирных собраний – как статичные, так и находящиеся в движении, а также те, которые проходят на территории государственных или частных объектов или в помещениях.

**1.3 Защита подлежат только мирные собрания.** Собрание следует определять как мирное, если его организаторы имеют мирные намерения и если собрание имеет ненасильственный характер. Термин «мирное» следует распространить и на такое поведение, которое может раздражать или обижать других лиц, и даже на поведение, которое временно препятствует, затрудняет или создает помехи действиям третьих лиц.

## **2. Основные регулирующие принципы**

**2.1 Презумпция в пользу проведения собраний.** Поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным правам, то его реализацию следует, по мере возможности, обеспечивать без какого-либо регулирования. Все то, что в явной форме не запрещено законом, следует считать разрешенным, и от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на то, чтобы провести собрание. В законодательстве должна быть четко и недвусмысленно установлена презумпция в пользу свободы собраний.

**2.2 Позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите.** Важнейшей обязанностью государства является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования. В частности, государство всегда должно стремиться способствовать проведению мирных собраний в предпочтительных для их организаторов местах, защищать эти собрания, а также должно обеспечить отсутствие помех при распространении в обществе информации о предстоящих собраниях.

**2.3 Законность.** Любые ограничения собраний должны быть основаны на положениях закона и должны соответствовать Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также другим международным инструментам в области прав человека. В этом отношении чрезвычайно важную роль играет хорошо сформулированное законодательство, позволяющее определить границы допустимых полномочий для усмотрения властей. Сам закон должен соответствовать международным стандартам в области прав человека и должен быть достаточно конкретным, с тем чтобы дать возможность каждому лицу определить, является ли его поведение нарушением закона и какими могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений.

**2.4 Пропорциональность.** Любые ограничения в отношении свободы собраний должны быть пропорциональными. В процессе достижения органами власти законных целей предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства.

Принцип пропорциональности требует, чтобы органы власти автоматически не налагали ограничения, которые существенным образом меняют характер мероприятия, – например, не следует переносить место проведения собрания в удаленные от центра районы города.

Такое применение предусмотренных законом ограничений может привести к тому, что эти ограничения будут налагаться на все собрания без разбора и в результате не смогут пройти проверку на пропорциональность, так как они не учитывают конкретные обстоятельства в каждом отдельном случае.

**2.5 Недискриминация.** Каждый имеет право на свободу мирных собраний. При регулировании свободы собраний соответствующие органы власти обязаны не допускать дискриминации ни по какому признаку в отношении какого-либо лица или группы лиц.

Свобода организовывать публичные собрания и участвовать в них должна быть гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и иным видам организаций; представителям групп меньшинств – этнических, национальных, религиозных и сексуальных; гражданам и негражданам страны (включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища; мигрантов и туристов); детям, женщинам и мужчинам; сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, не обладающим полной право- и дееспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями).

щих убежища; мигрантов и туристов); детям, женщинам и мужчинам; сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, не обладающим полной право- и дееспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями).

**2.6 Надлежащая администрация.** общественность должна быть проинформирована о том, какой государственный орган отвечает за принятие решений об администрации свободы собраний, и эта ответственность должна быть четко закреплена в законодательстве. Данный орган должен обеспечить достаточный доступ общественности к достоверной информации о порядке его работы. Организаторы публичных собраний и те лица, на чьи права и свободы собрание окажет непосредственное влияние, должны иметь возможность устного или письменного обращения напрямую в административный орган. Административные процедуры должны предусматривать справедливую и объективную оценку всей имеющейся информации. О любых ограничениях применительно к конкретному собранию необходимо немедленно сообщить в письменном виде организатору этого мероприятия с объяснением причины каждого ограничения. Такие решения должны приниматься как можно раньше, с тем чтобы любая апелляция в независимый суд могла быть рассмотрена до даты, указанной в уведомлении о собрании.

**2.7 Ответственность административного органа.** Административные органы должны выполнять свои правовые обязанности и нести ответственность за любое их невыполнение – процедурное или по существу. Эта ответственность должна определяться согласно

принципам административного права и судебного контроля, касающегося злоупотреблений властью.

### 3. Ограничения свободы собраний

**3.1 Законные основания для ограничений.** Законные основания для ограничений установлены международными и региональными инструментами в области прав человека. В национальное законодательство не следует вводить дополнительные основания для ограничений.

**3.2 Общественное место.** Соборания являются таким же законным использованием публичного пространства, как и торговля, движение транспорта или пешеходов. Это соображение должно учитываться при рассмотрении необходимости каких-либо ограничений.

**3.3 Ограничения в отношении тематики собраний.** Соборания проводятся для выражения общего мнения их участников и доведения до общественности определенных идей и посланий. Введение ограничений визуального или звукового содержания такого послания должно быть существенно затруднено, и их следует применять только при наличии неизбежной угрозы насилия.

**3.4 Ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания.** В распоряжении административного органа имеется широкий спектр ограничений, не влияющих на содержание послания. Если применяются какие-либо ограничения в отношении времени, места или порядка проведения собрания, должны быть предложены разумные альтернативы.

**3.5 «Видимость и слышимость».** Публичные собрания проводят с целью доведения идей и посланий до сведения конкретного лица, группы или организации. Поэтому общее правило заключается в том, что следует способствовать проведению собраний в пределах «видимости и слышимости» их целевой аудитории.

### 4. Процедурные вопросы

**4.1 Уведомление.** Международное право в области прав человека не требует, чтобы в национальном законодательстве содержалось требование подачи предварительного уведомления о собрании. Действительно, в открытом обществе многие типы собраний не требуют какого-либо вида государственного регулирования. Поэтому предварительное уведомление должно требоваться лишь в тех случаях, когда его цель заключается в предоставлении государственным органам возможности провести подготовку, необходимую для содействия свободе собрания, и организовать охрану общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод других лиц. Любое положение законодательства по этому

вопросу должно требовать от организатора собрания подачи уведомления о намерениях, а не просьбы о разрешении.

Процесс подачи уведомления не следует делать обременительным или бюрократичным. Срок подачи предварительного уведомления не должен слишком далеко отстоять от даты собрания, однако следует предусмотреть достаточное время до заявленной даты, чтобы соответствующие государственные органы имели возможность провести подготовку к мероприятию в соответствии с их позитивными обязательствами, а также чтобы имелась возможность подать срочную жалобу в суд (и получить постановление суда) в случае оспаривания законности какого-либо ограничения.

Если власти сразу не выдвигают каких-либо возражений в отношении уведомления о проведении публичного собрания, то организаторам собрания следует предоставить возможность провести запланированное мероприятие в соответствии с указанными в этом уведомлении условиями и без какого-либо ограничения.

**4.2 Стихийные собрания.** Если законодательство требует подачи предварительного уведомления, в его положениях должно быть прямо предусмотрен отказ от этого требования в тех случаях, когда подача такого уведомления оказывается невозможной с практической точки зрения. Такое исключение действует только в тех обстоятельствах, когда невозможно уложиться в установленный законом срок. Власти всегда должны обеспечивать защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения его мирного характера.

**4.3 Одновременные собрания.** В случае поступления уведомлений о проведении двух или более не связанных друг с другом собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, следует предпринять максимум усилий для обеспечения их проведения наилучшим возможным образом. Запрещение публичного собрания лишь на основании того факта, что оно будет проводиться в одно и то же время и в одном и том же месте с другим публичным собранием, будет, скорее всего, непропорциональным решением, если они оба могли бы быть проведены в этом месте. Принцип недискриминации также требует, чтобы уровень ограничений, который применяется к собраниям, проводимым в сопоставимых обстоятельствах, был одинаковым.

**4.4 Контрдемонстрации.** Контрдемонстрация является одной из форм одновременного собрания. Ее участники хотят выразить свое несогласие со взглядами, выраженными в ходе другого собрания. Право на контрдемонстрацию не может быть использовано против реализации права других лиц на проведение собрания. Демонстранты должны уважать право других на проведение своей демонстрации. Здесь основное внимание следует уделить обязанности государственных органов обеспечить проведение и охрану каждого мероприятия в случае организации или возникновения собрания в знак несогласия с другим собранием.

Государственные органы должны задействовать достаточные силы по охране правопорядка, чтобы способствовать, насколько это возможно, проведению таких связанных друг с другом одновременных собраний в пределах взаимной «видимости и слышимости».

**4.5 Принятие решений.** Административные органы должны следить за тем, чтобы процесс принятия решений был открытым и по нему давались четкие объяснения. Этот процесс должен включать справедливую и объективную оценку всей имеющейся информации. О любых ограничениях, наложенных на собрание, необходимо немедленно сообщить в письменном виде организаторам этого мероприятия, объяснив причину каждого ограничения. Такие решения следует принимать как можно раньше, чтобы любая апелляция в независимый суд могла быть рассмотрена до даты собрания, указанной в уведомлении.

**4.6 Обжалование решений.** Право на эффективное средство правовой защиты влечет за собой право на обжалование по существу любого ограничения или запрета в отношении собрания. Изначально существующая возможность административного обжалования может не только снизить нагрузку на суды, но и помочь установлению более конструктивных отношений между органами власти и общественностью. Однако, если результат такого рода проверки не удовлетворяет заявителя, должен существовать механизм подачи апелляции в независимый суд. Жалобы следует подавать быстро и своевременно, чтобы любой пересмотр решения властей мог быть реализован и права заявителя были защищены от дальнейшего ущерба. Поэтому окончательное решение суда или, как минимум, решение о судебном запрете должно быть вынесено до даты проведения собрания, указанной в уведомлении.

## **5. Применение законодательства о свободе мирных собраний**

**5.1 Предварительное планирование мероприятия совместно с сотрудниками правоохранительных органов.** Там, где это возможно, и особенно в случае собраний с большим числом участников или собраний по вопросам, вызывающим разногласия в обществе, рекомендуется, чтобы до проведения мероприятия организатор обсудил с правоохранительными органами меры обеспечения общественной безопасности, которые должны быть подготовлены до мероприятия. Обсуждаться могут такие вопросы, как, например, расположение сотрудников полиции, функции распорядителей на собрании, а также характер действий полиции по поддержанию порядка.

**5.2 Затраты.** Органам государственной власти следует взять на себя все затраты, связанные с обеспечением достаточного уровня безопасности (включая управление транспортными потоками и большим скоплением людей). Государство не должно взимать никаких дополнительных денежных сборов за надлежащее обеспечение охраны порядка во время собрания. От организаторов некоммерческих общественных собраний не следует требовать страхования гражданской ответственности за их мероприятие.

**5.3 Подход к охране порядка во время собраний с позиций прав человека.** Действия по охране порядка при проведении собраний должны соответствовать принципам прав человека – законности, необходимости, пропорциональности и недискриминации, – и в ходе этих действий должны соблюдаться соответствующие нормы в области прав человека. В частности, у государства имеется позитивная обязанность принимать необходимые разумные меры, позволяющие проводить мирные собрания без опасений, что их участники могут подвергнуться физическому насилию. Органы охраны правопорядка должны также защищать участников мирного собрания от любого лица или группы лиц (в том числе от агентов-provokаторов и участников собрания, несогласного с данным собранием), которые пытаются каким-либо способом сорвать данное собрание или затруднить его проведение.

#### **5.4 Использование переговоров и/или посредничества для разрешения споров.**

Если в ходе собрания возникает конфронтация или иного рода спор, то переговоры или использование посредничества для ведения диалога может оказаться хорошим средством для достижения приемлемого решения. Такого рода диалог, хотя и не всегда заканчивающийся успехом, может быть превентивным средством, помогающим избежать эскалации конфликта, введения произвольных или ненужных ограничений либо использования силы.

**5.5 Применение силы.** Национальное законодательство должно регулировать применение силы, и в его положениях должны быть указаны обстоятельства, оправдывающие такие меры (в том числе требование о достаточных предварительных предупреждениях), а также приемлемый уровень применения силы в ответ на различные виды угроз. Государственным органам следует разработать ряд мер реагирования, обеспечивающих дифференцированное и пропорциональное применение силы. В число таких мер следует включить разработку специальных средств, не влекущих риска для жизни и не причиняющих увечий, которые применяются в ситуациях, когда иные, более мирные, меры вмешательства оказываются бессильными.

#### **5.6 Ответственность и подотчетность сотрудников правоохранительных органов.**

Если применение силы не было санкционировано законом или если имело место чрезмерное использование силы, не соответствующее конкретным обстоятельствам, то сотрудников правоохранительных органов следует привлекать к гражданско-правовой и/или уголовной, а также к дисциплинарной ответственности. Сотрудников правоохранительных органов следует также привлекать к ответственности за бездействие в ситуациях, в которых их вмешательство могло бы предотвратить чрезмерное применение силы другими сотрудниками правоохранительных органов. В случае поступления жалобы о причинении тяжкого вреда здоровью или смерти какого-либо лица в результате действий сотрудников правоохранительных органов, должно быть проведено эффективное, независимое и быстрое расследование.

**5.7 Ответственность организаторов.** Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за невыполнение ими своих обязанностей при условии, что они прилагали разумные усилия к их выполнению. Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за действия отдельных участников собрания, лиц, не участвовавших в собрании, или за действия провокаторов. Напротив, сами участники должны нести персональную ответственность за любое правонарушение со своей стороны или за невыполнение законных требований сотрудников правоохранительных органов.

**5.8 Распорядители на собраниях.** Рекомендуется поощрять организаторов собраний к привлечению распорядителей, которые помогают проведению мероприятия и обеспечивают соблюдение любых законных ограничений. Распорядители должны быть легко различимы среди участников. Они не обладают полномочиями сотрудников правоохранительных органов и не должны применять силу – наоборот, они должны взаимодействовать с участниками собрания путем убеждения.

**5.9 Наблюдатели.** Независимый мониторинг публичных собраний является важнейшим источником информации о поведении участников собрания и сотрудников правоохранительных органов. Эта информация может быть использована в ходе общественной дискуссии и может также стать важной основой для диалога между правительством, местными властями, органами по поддержанию правопорядка и гражданским обществом. Неправительственные организации (НПО) и организации гражданского общества играют принципиально важную роль «общественного контроля» в рамках демократического общества, и поэтому им следует в обязательном порядке разрешать беспрепятственный мониторинг публичных собраний.

**5.10 Доступ средств массовой информации.** Роль средств массовой информации в качестве общественного наблюдателя заключается в распространении информации и идей по вопросам, представляющим общественный интерес, – той информации, которую общество имеет право получать. Таким образом, сообщения СМИ могут представлять собой уникальный элемент отчетности перед обществом как для организаторов собрания, так и для сотрудников правоохранительных органов. Поэтому сотрудникам СМИ должен быть гарантирован максимально возможный доступ на любое собрание, а также их присутствие при проведении любых действий, связанных с обеспечением порядка.

## Приложение II

### Средства массовой информации и свобода собраний

Представленный ниже документ является сокращенной версией Специального доклада Миклоша Харасти «Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций: наблюдения и рекомендации» (Вена, Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, июнь 2007 г.)<sup>15</sup>.

Как сотрудники правоохранительных органов, так и журналисты несут особую ответственность во время публичных демонстраций. Сотрудники правоохранительных органов обязаны обеспечивать гражданам возможность реализовать свое право на проведение мирных собраний, а также обязаны защищать права журналистов на освещение мероприятия (независимо от его правового статуса) и при помощи мирных средств сдерживать распространение насилия. Журналисты обязаны сделать так, чтобы их можно было четко идентифицировать как представителей СМИ, а также обязаны вести репортаж о событиях, не предпринимая никаких действий для обострения обстановки; они не должны участвовать в самих демонстрациях.

Конституционная обязанность сотрудников правоохранительных органов – не препятствовать и не затруднять работу журналистов в ходе публичных демонстраций. Журналисты вправе рассчитывать на справедливое и сдержанное отношение со стороны полиции. Это вытекает из роли сотрудников правоохранительных органов как гарантов общественного порядка, включающего право на свободный обмен информацией, и из их обязанности обеспечить право на свободу собраний.

---

<sup>15</sup> «Руководящие принципы» в первоначальном варианте были опубликованы БДИПЧ в марте 2007 г. Они были одобрены на заседании Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия) в июне 2008 г. Исправленное, расширенное и обновленное издание «Руководящих принципов» вышло в свет в 2010 г.

## **«Несанкционированные» демонстрации**

Хотя само понятие «**несанкционированная демонстрация**» иногда рассматривается как аномалия, органы власти имеют законные причины отказывать в использовании определенных мест для проведения демонстраций – либо по соображениям безопасности, либо из-за помех для общественного транспорта. Правительства иногда пытаются оправдать непропорциональную реакцию правоохранительных органов, направленную против журналистов и демонстрантов, ссылаясь на «несанкционированный» характер демонстрации.

СМИ должны проявлять беспристрастность относительно обстановки, в которой проходит собрание, – независимо от того, является оно запланированным или стихийным. Проще говоря, профессиональная обязанность журналистов состоит в том, чтобы освещать события, и полиция должна предоставить им такие же права, как и в случае запланированного собрания.

**1. Сотрудники правоохранительных органов имеют конституционную обязанность не препятствовать и не затруднять работу журналистов в ходе публичных демонстраций. Журналисты вправе рассчитывать на справедливое и сдержанное отношение со стороны полиции.**

**2. Старшие должностные лица, ответственные за поведение полиции, обязаны обеспечить, чтобы полицейские были в достаточной степени обучены вопросам, касающимся функций и роли журналистов – прежде всего, их роли во время демонстраций. В случае чрезмерной реакции со стороны полиции поведение полицейских в отношении журналистов должно рассматриваться отдельно, независимо от того, была демонстрация санкционированной или нет. Необходима быстрая и достаточная реакция со стороны руководителей полиции, с тем чтобы исключить повторение такой чрезмерной реакции в будущем и дать четкий сигнал о том, что такое поведение недопустимо.**

## **Аккредитация для освещения политических демонстраций**

Также поднимается вопрос об аккредитации журналистов для освещения публичных демонстраций, особенно в контексте несанкционированных демонстраций. Аккредитация требуется только тогда, когда доступ по каким-либо причинам ограничен, – например, в случае с местами для представителей прессы в здании парламента. В общественном месте пространство не ограничено, и поэтому специальная аккредитация не требуется.

**3. Нет необходимости в специальной аккредитации журналистов для освещения демонстраций, за исключением ситуаций, когда на мероприятии являются ограниченными такие ресурсы, как время и пространство. Журналистам, которые решают**

**освещать «несанкционированные демонстрации», должно быть выказано такое же уважение и обеспечена такая же защита со стороны полиции, как и во время других публичных мероприятий**

#### **Бережное отношение к печатным материалам и оборудованию**

Личное оборудование журналистов должно всегда оберегаться. Конфискация рабочих инструментов – камер или звукозаписывающей аппаратуры – является уголовным преступлением, таким же, как и выключение главного микрофона на санкционированной демонстрации. Если полиция преднамеренно разбивает или ломает аппаратуру, это должно считаться уголовным преступлением, и виновные должны быть привлечены к ответственности.

**4. Преднамеренные попытки конфискации, повреждения или вывода из строя оборудования журналистов с целью заставить их прекратить работу над репортажем о демонстрации являются уголовным преступлением, и виновные должны быть привлечены к ответственности в соответствии с законом. Конфискация властями печатных материалов, пленки, звукозаписей и других репортажных материалов является актом прямой цензуры и, таким образом, представляет собой запрещенную практику согласно международным стандартам. Роль, функции, обязанности и права СМИ должны непременно входить в программы подготовки сотрудников правоохранительных органов, в чьи служебные обязанности входит управление большим скоплением людей.**

#### **Обязанности журналистов**

Роль журналистов – *освещать* событие *без личного участия* в нем. Если журналист занимается политической деятельностью, он должен определиться, в каком качестве он будет находиться на политическом митинге – в роли демонстранта *или* в роли журналиста.

**5. Журналисты должны четко идентифицировать себя в качестве сотрудников СМИ, воздерживаться от участия в действиях демонстрантов и объективно освещать разворачивающиеся события, особенно в условиях прямого эфира или Интернет-трансляции. Союзы журналистов должны договориться с правоохранительными органами о приемлемом способе идентификации сотрудников СМИ и предпринять необходимые шаги для того, чтобы довести это требование до сведения своих коллег. Журналисты должны приложить усилия к тому, чтобы ознакомиться и хорошо изучить информацию о мерах, которые примет полиция в случае массовых беспорядков.**

## Заключение

Роль полиции заключается именно в том, чтобы обеспечить реализацию основных гражданских прав – например, права на личную безопасность и свободу передвижения, – всеми гражданами, включая журналистов.

**6. Как правоохранительные органы, так и работники СМИ обязаны придерживаться кодекса поведения, соблюдение которого должно поддерживаться и укрепляться руководителями полиции и главными редакторами средств массовой информации посредством обучения сотрудников. Руководители полиции могут внести свой вклад, обеспечивая информирование своих сотрудников о роли и функциях журналистов. Они также должны действовать незамедлительно, если полицейские переходят границу дозволенного их служебными обязанностями. Работники СМИ могут внести свой вклад, оставаясь в стороне от действий демонстрантов и четко идентифицируя себя в качестве журналистов.**



Настоящее руководство подготовлено в качестве пособия для организаций гражданского общества, которые могут инициировать проведение независимого мониторинга мирных собраний в своей стране. Оно основано на «Руководящих принципах по свободе мирных собраний», разработанных Венецианской комиссией и БДИПЧ. В «Руководящих принципах» определены основные вопросы, касающиеся реализации права на свободу мирных собраний, и изложен ряд основополагающих принципов, на которые должно опираться управление сферой собраний. Помимо этого, в настоящем руководстве используется обширный опыт проведения мониторинга во многих странах, помогающий при описании основных принципов прав человека, связанных со свободой собраний. В нем также даны рекомендации по организации проектов мониторинга, проведению мониторинга собраний и составлению отчетов для освещения возникших вопросов.

