

**ОРГАНИЗАЦИЯ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В  
ЕВРОПЕ**

**Бюро по демократическим институтам и правам человека**

**Ответственность государств:  
защита правозащитников в регионе ОБСЕ  
(2014–2016 гг.)**

*Реализация международных стандартов, изложенных в  
Руководящих принципах БДИПЧ по защите правозащитников*



**2017 г.**

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Краткий обзор</b> .....	<b>4</b>
<b>Рекомендации</b> .....	<b>11</b>
<b>Методология</b> .....	<b>16</b>
<b>Международные стандарты: Руководящие принципы БДИПЧ по защите правозащитников</b> .....	<b>19</b>
<b>1. Физическая неприкосновенность, свобода, безопасность и достоинство правозащитников</b> .....	<b>24</b>
1.1 Защита от угроз, нападения и других нарушений.....	24
1.1.1 <i>Безнаказанность и эффективные средства правовой защиты</i> .....	25
1.1.2 <i>Политика, программы и механизмы защиты</i> .....	32
1.2 Защита от судебной травли, криминализации, произвольных арестов и задержаний....	33
1.2.1 <i>Криминализация и произвольное или необоснованное применение законодательства</i> .....	35
1.2.2 <i>Произвольное задержание и обращение при содержании под стражей</i> .....	42
1.2.3 <i>Справедливое судебное разбирательство</i> .....	48
1.3 Борьба со стигматизацией и маргинализацией.....	54
1.3.1 <i>Кампании по дискредитации правозащитников</i> .....	57
1.3.2 <i>Женщины-правозащитники</i> .....	59
1.3.3 <i>ЛГБТИ, являющиеся правозащитниками</i> .....	61
1.3.4 <i>Правозащитники, принадлежащие к этническим меньшинствам</i> .....	63
<b>2. Безопасные и благоприятные условия для правозащитной деятельности</b> .....	<b>64</b>
2.1 Свобода убеждений, свобода выражения мнения и свобода информации.....	65
2.1.1 <i>Доступ к информации, представляющей интерес для общества, и лица, сообщающие о нарушениях</i> .....	65
2.1.2 <i>Свобода средств массовой информации</i> .....	68
2.2 Свобода мирных собраний.....	77
2.2.1 <i>Законодательные ограничения свободы мирных собраний</i> .....	78
2.2.2 <i>Ограничения и наказания, применяемые в отношении мирных собраний</i> .....	81
2.2.3 <i>Трудности с обеспечением защиты мирных собраний</i> .....	86
2.3 Свобода объединений и право создавать НПО, вступать в них и участвовать в их деятельности .....	90
2.3.1 <i>Законы, административные процедуры и требования, регулирующие деятельность НПО</i> .....	91
2.3.2 <i>Доступ к финансированию и ресурсам</i> .....	95
2.4 Право участвовать в государственных делах .....	101
2.5 Свобода передвижения и правозащитная деятельность внутри страны и за ее пределами .....	102
2.6 Право на неприкосновенность частной жизни .....	108
2.7 Право обращаться в международные органы и поддерживать с ними связь .....	110
<b>3. Рамки выполнения руководящих принципов</b> .....	<b>112</b>
3.1 Выполнение на национальном уровне .....	112

3.2 Защита правозащитников в других государствах-участниках ОБСЕ и в третьих странах .....	116
3.3 Международное сотрудничество и механизмы защиты прав человека.....	119
<b>4. Приложения .....</b>	<b>122</b>
4.1 Статистика получения ответов на вопросники .....	122
4.2 Статистика опросов правозащитников .....	124
4.3 Вопросники, направленные государствам-участникам ОБСЕ, НПЗУ, правозащитникам и полевым операциям ОБСЕ.....	125
4.3.1 <i>Вопросники, направленные государствам-участникам ОБСЕ</i> .....	125
4.3.2 <i>Вопросники, направленные НПЗУ</i> .....	129
4.3.3 <i>Вопросники, направленные правозащитникам</i> .....	130
4.3.4 <i>Вопросники, направленные полевым операциям ОБСЕ</i> .....	131

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АСЗГС	Американский союз защиты гражданских свобод
АДЦ «Мемориал»	Антидискриминационный центр «Мемориал»
ЧЖВ	Движение «Черные жизни важны» (#BlackLivesMatter)
КЛДОЖ	Комитет ООН по ликвидации дискриминации в отношении женщин
КЭСКИ	Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам
СЕ	Совет Европы
ЕКПЧ	Европейская конвенция по правам человека
МПГПП	Международный пакт о гражданских и политических правах
МПЭСКИ	Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах
ГКНБ	Государственный комитет национальной безопасности Кыргызстана
ВСГС	Венгерский союз гражданских свобод
ВКНМ	Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств
СРВЧИ	Совещание ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств, посвященное человеческому измерению
ЭЦПЧ	Эдвокаси центр по правам человека
ПЗ	Правозащитник
МЦНП	Международный центр некоммерческого права
ЛГБТИ	лесбиянки, геи, бисескуалы, трансгендерные и интерсекс люди
МИД	Министерство иностранных дел
МВД	Министерство внутренних дел
НПО	Неправительственная организация
НПЗУ	Национальное правозащитное учреждение
НПМ	Национальный превентивный механизм
БДИПЧ	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека
ПОП	Партнерство «Открытое правительство»
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ПССМИ	Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ
СММУ	Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине
ООН	Организация объединенных наций
США	Соединенные Штаты Америки

## Краткий обзор

1. В основополагающих обязательствах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) государства-участники признали важную роль правозащитников<sup>1</sup> в защите прав человека, являющейся основной целью ОБСЕ<sup>2</sup>.
2. Злоупотребления и нарушения против отдельных правозащитников наносят прямой удар по принципу подотчетности и праву на эффективные средства правовой защиты среди жертв нарушений прав человека, зачастую принадлежащих к уязвимым группам. По этой причине в 1994 г. государства-участники ОБСЕ подчеркнули «необходимость защиты тех, кто отстаивает права человека» в соответствии с Декларацией ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы<sup>3</sup>. Более чем 20 лет спустя, однако, правозащитники продолжают подвергаться серьезным ограничениям, угрозам, нападениям и другим нарушениям во всех уголках региона ОБСЕ.
3. В настоящем отчете Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) приводит обзор и анализ критических проблем, с которыми сталкиваются правозащитники в регионе ОБСЕ, а также примеров положительной практики государств-участников ОБСЕ по их защите. Отчет также содержит рекомендации по устранению выявленных пробелов в области защиты правозащитников, которые следует рассматривать в сочетании с *Руководящими принципами БДИПЧ по*

---

<sup>1</sup> Термин «правозащитники» определен в соответствии с Декларацией о правозащитниках, в которой Генеральная Ассамблея ООН признала право каждого человека «индивидуально и совместно с другими поощрять и стремиться защищать и осуществлять права человека и основные свободы на национальном и международном уровнях» с использованием мирных средств и без дискриминации. Резолюция 53/144 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1998 года «Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы». С текстом документа можно ознакомиться по ссылке: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N99/770/89/PDF/N9977089.pdf?OpenElement>.

<sup>2</sup> Хельсинский Заключительный акт 1975 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: 1(а) Декларация принципов, которыми государства-участники будут руководствоваться во взаимных отношениях – Принцип VII): «Государства-участники признают всеобщее значение прав человека и основных свобод [...]. Они подтверждают право лиц знать свои права и обязанности в этой области и поступать в соответствии с ними [...]. Они подтверждают, что [...] организации и люди могут играть соответствующую и положительную роль в содействии достижению этих целей их сотрудничества». Также см. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 г. (прим. 19 ниже) и Будапештский документ 1994 г. (прим. 3 ниже).

<sup>3</sup> Будапештский документ 1994 г. (Будапештская декларация «На пути к подлинному партнерству в новую эпоху», 6 декабря 1994 г.). С текстом документа можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/mc/39554>.

защите правозащитников (*Руководящими принципами*)<sup>4</sup>. Сами по себе *Руководящие принципы* представляют собой всеобъемлющий комплекс адресованных государствам рекомендаций, отражающих международные стандарты. В настоящем отчете представлена оценка выполнения этих стандартов государствами-участниками ОБСЕ за двухлетний период с момента публикации *Руководящих принципов* в июне 2014 г.

4. По итогам широких консультаций с гражданским обществом и государствами-участниками ОБСЕ БДИПЧ опубликовало *Руководящие принципы по защите правозащитников*, чтобы помочь государствам-участникам в выполнении своих обязательств по защите правозащитников. Во время совместной с БДИПЧ презентации *Руководящих принципов* в Берне (Швейцария) швейцарский действующий Председатель ОБСЕ призвал государства-участники сотрудничать с БДИПЧ и гражданским обществом по вопросам выполнения *Руководящих принципов*<sup>5</sup>. Другие участники Бернской конференции (включая государства-участники ОБСЕ, неправительственные организации (НПО) и полевые операции ОБСЕ) аналогичным образом призвали БДИПЧ принимать последующие меры на основании *Руководящих принципов* с целью выявления примеров положительной практики и проблем, а также предоставлять государствам-участникам дальнейшую поддержку в этом отношении.
5. С этой целью в 2016 г. БДИПЧ провело масштабный мониторинг положения правозащитников в регионе ОБСЕ, чтобы собрать исчерпывающие исходные данные для оценки соответствия применяемых государством практик международным стандартам, изложенным в *Руководящих принципах*. В общей сложности БДИПЧ получило по одной или более информационных справок от правительств, национальных правозащитных учреждений (НПЗУ), правозащитников и/или полевых операций ОБСЕ в 48 из 57 государств-участников (84% региона ОБСЕ), представляющих каждый субрегион ОБСЕ. В частности, были получены 125 письменных ответов на вопросники от представителей 46 государств-участников и Косово<sup>6</sup>, в том числе от 72 правозащитников (34 из которых – женщины), а также проведены 48 интервью с правозащитниками из 20 государств-участников и Косово (в том числе с 22 женщинами).
6. Государства-участники сообщили БДИПЧ о многочисленных примерах положительной практики защиты правозащитников на уровне

---

<sup>4</sup> БДИПЧ/ОБСЕ, *Руководящие принципы по защите правозащитников* (Варшава: БДИПЧ/ОБСЕ, 2014 г.). С документом можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/119633>.

<sup>5</sup> См. Рекомендации швейцарского действующего Председателя ОБСЕ в «Бернских заключениях» (июнь 2014 г.). С документом можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/cio/120294>.

<sup>6</sup> Данное обозначение не влияет на позиции, занимаемые в вопросе о статусе, и согласуется с резолюцией Совета Безопасности ООН 1244 (принята 10 июня 1999 г.) и заключением Международного Суда по вопросу о провозглашении независимости Косово.

законодательства и политики, а также о существенных недостатках. Среди выявленной положительной практики были яркие примеры: политических мер, программ и механизмов защиты правозащитников, учитывающих гендерную проблематику; принятия во внимание мотива предубеждения в качестве отягчающего обстоятельства при назначении наказания за преступления против правозащитников; судебного надзора относительно уголовных дел против правозащитников в целях предотвращения злоупотреблений властью; правового и судебного обеспечения соблюдения международных стандартов в области защиты правозащитников; надежных механизмов правовой защиты журналистов и лиц, сообщающих о нарушениях; отмены уголовной ответственности за диффамацию и клевету; консультаций с правозащитниками при разработке законодательства и политики, влияющих на осуществление прав человека; финансовой поддержки правозащитных организаций; принятия государствами-участниками руководящих принципов по защите правозащитников как на национальном, так и на международном уровнях. На международном уровне некоторые государства-участники ОБСЕ также приняли защитные меры для поддержки правозащитников, подвергающихся риску в других странах, включая выдачу гуманитарных виз, осуществление программ временного переселения, предоставление политического убежища, выступления перед международными органами относительно положения правозащитников и другие меры.

7. Государства-участники ОБСЕ, НПЗУ, полевые операции ОБСЕ и правозащитники также указали на часто встречающиеся проблемы с применением внутренних средств правовой защиты и сообщили, что наиболее серьезным угрозам и нападениям правозащитники подвергались в системах с недостаточным уважением верховенства права и пробелами в области защиты. За охватываемый настоящим отчетом период БДИПЧ получило сведения о случаях предположительного запугивания, угроз, нападений и неоправданных ограничений деятельности в отношении правозащитников в 29 государствах-участниках ОБСЕ (60% от 48 государств, по которым БДИПЧ получило информацию). Угрозы и нападения осуществлялись как государственными, так и негосударственными субъектами, и часто являлись следствием атмосферы безнаказанности. В некоторых случаях государства напрямую подвергали правозащитников произвольным задержаниям, пыткам, плохому обращению или политически мотивированному преследованию, что также приводило к нарушениям права на справедливое судебное разбирательство. Кроме того, правоохранительные и судебные органы, как утверждается, не принимали мер для надлежащего расследования, судебного преследования и наказания виновных в нападениях на правозащитников.
8. Стигматизация и маргинализация правозащитников оказывала дополнительное пагубное воздействие на их права человека, включая

права на личную безопасность и равный доступ к правосудию. Правозащитники сталкивались с дискриминационными клеветническими кампаниями, связанными с их законной правозащитной деятельностью. Поводом при этом служили не только их политические и другие убеждения, но и характеристики тех групп лиц, чьи права они отстаивали. По сообщениям государств-участников ОБСЕ, НПЗУ, полевых операций ОБСЕ и правозащитников, с наиболее крайними формами клеветнических кампаний и целенаправленных нападений часто сталкивались те правозащитники, которые отстаивали права женщин, общин этнических меньшинств, а также лесбиянок, геев, бисескуалов, трансгендерных или интерсекс людей (ЛГБТИ).

9. Правозащитники также сообщали о частых и неоправданных ограничениях их основных свобод, в частности свободы ассоциации, собраний, выражения мнений и передвижения. В некоторых случаях ограничения свободы передвижения правозащитников также лишали их права доступа к международным органам, с тем чтобы привлечь внимание к проблемам в области прав человека, в том числе касающимся их собственной безопасности.
10. В некоторых случаях эти недавно возникшие тенденции указывают на отсутствие прогресса в совершенствовании мер по защите правозащитников. Продолжающиеся ограничения, угрозы, нападения и другие нарушения в отношении правозащитников напоминают многие из проблем, выявленных во всеобъемлющих тематических отчетах по этим вопросам за 2007 и 2008 гг.<sup>7</sup>. Этим отчетам предшествовали конференции ОБСЕ в 2001 и 2006 гг., посвященные защите правозащитников в регионе ОБСЕ, во время которых сотни присутствующих участников (включая представителей большинства государств-участников ОБСЕ) выявили большое количество тех же проблем и рекомендаций, что описаны в настоящем отчете БДИПЧ<sup>8</sup>.
11. Особенности этих нарушений хорошо известны, однако постоянство и количество новых сообщенных случаев ограничений, угроз и нападений в отношении правозащитников представляют собой явление, которое должно быть предметом глубокой озабоченности государств-участников ОБСЕ.

---

<sup>7</sup> Отчет БДИПЧ «Правозащитники в регионе ОБСЕ: наша коллективная совесть» (10 декабря 2007 г. С текстом документа можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/29714>); и отчет БДИПЧ «Правозащитники в регионе ОБСЕ: вызовы и примеры положительной практики» (15 декабря 2008 г. С текстом документа можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/35652>).

<sup>8</sup> Заключительный отчет Дополнительного совещания ОБСЕ по вопросам человеческого измерения (30–31 марта 2006 г.), «Правозащитники и национальные правозащитные учреждения: законодательные, государственные и негосударственные аспекты». С текстом документа можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/18960>.



12. Государства-участники ОБСЕ подтвердили, что такие угрозы в отношении гражданского общества в *любом* государстве являются предметом ответственности *всех* государств<sup>9</sup>.
13. Для того чтобы вывести вопрос о положении правозащитников и их защите на более приоритетное место в повестке дня ОБСЕ, БДИПЧ рекомендует будущим действующим Председателям все больше вовлекать Постоянный совет ОБСЕ и БДИПЧ в работу над этим важнейшим вопросом, в том числе путем назначения Специального представителя по вопросам защиты правозащитников в регионе ОБСЕ<sup>10</sup>.
14. Такие действия являлись бы позитивным продолжением крепкого и долгосрочного лидерства в вопросе защиты правозащитников, проявленного рядом действующих Председателей, включая, среди прочих:
  - Немецкого<sup>11</sup> действующего Председателя, который одобрил усилия Платформы «Гражданская солидарность» в 2016 г. по принятию последующих мер на основе *Руководящих принципов*, а также во время открытия заседания Совета министров ОБСЕ в Гамбурге в декабре 2016 г. вместе со вступающим в должность австрийским действующим Председателем настоятельно призвал государства-участники устранить «возрастающие угрозы безопасности правозащитников»;
  - Швейцарского<sup>12</sup> действующего Председателя, который был одним из организаторов публичной презентации *Руководящих принципов БДИПЧ по защите правозащитников* в Берне в июне 2014 г.; и

---

<sup>9</sup> Астанинская юбилейная декларация (2010), абз. 6: «Будучи убеждены в том, что достоинство, присущее человеческой личности, является одним из центральных элементов всеобъемлющей безопасности, мы вновь заявляем, что права человека и основные свободы неотъемлемы и что их защита и поощрение являются нашей первой обязанностью. Мы категорически и окончательно подтверждаем, что обязательства, принятые в области человеческого измерения, являются вопросами, представляющими непосредственный и законный интерес для всех государств-участников и не относятся исключительно к внутренним делам соответствующего государства. Мы ценим важную роль, которую играют гражданское общество и свободные СМИ, помогая нам в полном объеме обеспечить уважение прав человека, основных свобод, демократии, включая свободные и честные выборы, и верховенства права».

<sup>10</sup> Новый Специальный представитель мог бы: поощрять защиту правозащитников; содействовать диалогу между государствами-участниками в этой области; сотрудничать с другими независимыми международными субъектами по защите правозащитников и приглашать их к участию в деятельности и обсуждениях действующего Председателя, а также Постоянного совета и его комитетов.

<sup>11</sup> Заявление действующего Председателя ОБСЕ «Действующий Председатель ОБСЕ Штайнмайер получил рекомендации гражданского общества в преддверии заседания Совета министров в Гамбурге» (7 декабря 2016 г.). С текстом пресс-релиза можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/cio/286911>.

<sup>12</sup> Мероприятие, организованное действующим Председателем ОБСЕ, «ОБСЕ и правозащитники: Будапештский документ 20 лет спустя» (10–11 июня 2014 г.). Ознакомиться с информацией можно по ссылке: <http://www.osce.org/cio/118637>. Также см. «Бернские заключения» (прим. 5 выше).

- Ирландского <sup>13</sup> действующего Председателя, который во время заседания Совета министров в Дублине в 2012 г. поддержал призыв гражданского общества к БДИПЧ о разработке *Руководящих принципов*.
15. В трех разделах настоящего отчета прямо отражены три основных раздела *Руководящих принципов*. Это сделано для того, чтобы помочь государствам-участникам ОБСЕ в выполнении ими международных стандартов, содержащихся в *Руководящих принципах*. Сами по себе *Руководящие принципы* уже включают в себя полный набор рекомендаций касательно необходимых мер и положительной практики по защите правозащитников, поэтому БДИПЧ призывает государства обращаться к *Руководящим принципам* и применять их в качестве инструмента для устранения проблем, обозначенных в настоящем отчете.
  16. Каждый раздел настоящего отчета включает примеры из ряда государств-участников ОБСЕ, демонстрирующие конкретные проблемы и положительную практику в области защиты правозащитников. Эти примеры носят скорее *иллюстративный*, чем *исчерпывающий* характер, в том числе потому, что не все государства-участники ОБСЕ предоставили материалы для настоящего исследования. Более того, примеры, приведенные в каком-либо одном подразделе, часто также относятся и к другим подразделам, поскольку речь в них может идти об одновременных нарушениях нескольких взаимосвязанных прав человека. Наличие или отсутствие упоминания того или иного государства-участника не имеет целью обозначить полный спектр защиты, предоставляемой в таком государстве, или же все проблемы, с которыми сталкиваются находящиеся в нем правозащитники.
  17. По этой причине настоящий отчет не ставит целью собрать и подтвердить все другие многочисленные заслуживающие доверия дополнительные сообщения международных организаций и НПО об угрозах и нападениях в отношении правозащитников, основывающиеся на их собственных исследованиях и отчетности. Вместо того чтобы пытаться предоставить исчерпывающие подробности всех сообщений, БДИПЧ стремилось по возможности установить основные тенденции, пробелы и потребности в области защиты правозащитников. Эти тенденции зачастую выходят за границы отдельных государств и охватывают целые субрегионы, свидетельствуя о том, что многие государства-участники ОБСЕ сталкиваются с аналогичными проблемами, а потому имеют возможность принять совместные согласованные решения для устранения этих пробелов в области защиты.

---

<sup>13</sup> Заявление действующего Председателя ОБСЕ «Заседание Совета министров ОБСЕ в Дублине начинается с призывов активизировать работу по созданию сообщества безопасности, в том числе по обеспечению соблюдения прав человека» (6 декабря 2012 г.). С текстом пресс-релиза можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/cio/97824>.

18. В этом отношении заключения, изложенные в настоящем отчете, предоставляют государствам-участникам ОБСЕ средства, позволяющие им проявлять более пристальное внимание к частым и серьезным угрозам и нападениям в отношении правозащитников, будь то на их территории или на территории других государств, а также координировать свои меры реагирования на них.

## Рекомендации

### *Рекомендации государствам-участникам ОБСЕ:*

- Принимать во внимание и выполнять международные стандарты по защите правозащитников, изложенные в *Руководящих принципах БДИПЧ по защите правозащитников* и *Руководящих принципах БДИПЧ по свободе объединений*.
- Принимать во внимание и выполнять рекомендации исполнительных структур и учреждений в области человеческого измерения ОБСЕ, связанные с защитой правозащитников, в том числе рекомендации БДИПЧ, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств и полевых операций ОБСЕ.
- Принимать во внимание и выполнять решения (включая рекомендации по устранению допущенных нарушений) и временные меры договорных органов по правам человека Организации Объединенных Наций (ООН) в отношении любых индивидуальных сообщений, поступающих от правозащитников в такие органы через процедуры подачи индивидуальных и коллективных жалоб.
- Взять на себя обязательство соблюдать окончательные постановления и предварительные меры Европейского Суда по правам человека по всем делам, в которых соответствующее государство является одной из сторон, в том числе по делам, касающимся защиты правозащитников.
- Расследовать любые возможные мотивы предполагаемых преступлений или злоупотреблений в отношении правозащитников, совершенных государством или негосударственными субъектами, с тем чтобы определить, связаны ли эти мотивы с их правозащитной деятельностью или взглядами.
- Осуществлять надзор за действиями прокурорских и судебных органов по всем уголовным делам, возбужденным против правозащитников, чтобы убедиться в том, что предъявленные им обвинения не обусловлены их законной правозащитной деятельностью и/или не используются в целях воспрепятствования ей.
- В консультации с правозащитниками и НПЗУ (в применимых случаях) пересмотреть все законодательные ограничения, которые, согласно сообщениям, оказывают чрезмерное влияние на работу правозащитников, чтобы обеспечить правовую ясность законов и исключить злоупотребления при их применении. Среди прочего речь идет об уголовных законах, предусматривающих наказание за «экстремизм» и «терроризм».

- Пересмотреть все ограничения относительно финансирования деятельности правозащитников и их организаций (напр., ограничения иностранного финансирования, замораживание активов и т.д.), с тем чтобы устранить какие-либо несоразмерные препятствия, мешающие им получать и использовать собственные средства как из национальных, так и из международных источников.
- Расследовать и преследовать в судебном порядке все предполагаемые случаи пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания в отношении правозащитников и, при наличии достаточных и допустимых доказательств, надлежащим образом привлекать виновных лиц к ответственности. В том числе это касается случаев, когда указанные действия, согласно сообщениям, осуществлялись с целью принуждения к признанию в совершении преступлений.
- Принять меры по защите правозащитников, соразмерные уровню угрозы, с которой они сталкиваются у себя в стране. К таким мерам, среди прочего, относится ужесточение уголовной ответственности за преступления против лиц или организаций в связи с осуществлением ими правозащитной деятельности.
- Содействовать проведению мирных собраний, организованных правозащитниками, в том числе путем принятия надлежащих защитных мер, без дискриминации в связи с политическими или другими взглядами организаторов и участников.
- Сотрудничать с правозащитниками, с тем чтобы облегчить им доступ к местам содержания под стражей и закрытым учреждениям и обеспечить возможность независимого мониторинга условий содержания в них, в том числе путем подписания меморандумов о взаимопонимании, где это уместно.
- Привлекать правозащитников и консультироваться с ними при разработке, осуществлении и пересмотре национальных стратегий и планов действий в области прав человека.
- Вести конструктивный диалог с правозащитниками по беспокоящим их вопросам, связанным с правами человека, и воздерживаться от проведения или негласной поддержки публичных клеветнических кампаний против правозащитников, в том числе в средствах массовой информации.
- Защищать правозащитников, в том числе лиц, сообщающих о нарушениях, от уголовного преследования за выражение ими мнений, связанных с правами человека, в том числе путем отмены уголовной ответственности за диффамацию там, где она все еще является уголовно наказуемой.
- Принять национальные руководящие принципы для государственных органов по защите правозащитников (если таковые еще не приняты), в том числе по защите иностранных граждан от преследований в связи с осуществлением ими правозащитной деятельности.

- Предусмотреть в таких руководящих принципах защиту правозащитников от заключения под стражу, экстрадиции и/или других скоординированных на международном уровне действий, обусловленных политическими соображениями, включая, среди прочего, исполнение международных ордеров на арест.
- Содействовать БДИПЧ в осуществлении мониторинга соблюдения прав человека, миссий БДИПЧ по оценке потребностей для определения пробелов в области защиты правозащитников, мероприятий БДИПЧ по укреплению потенциала, направленных на поддержку государственных органов по вопросам защиты правозащитников, а также мероприятий БДИПЧ по поощрению диалога между правозащитниками и властями.
- Рассмотреть возможность направления учреждениям ОБСЕ, занимающимися вопросами человеческого измерения (включая БДИПЧ, Представителя по вопросам свободы СМИ (ПССМИ) и Верховного комиссара по делам национальных меньшинств (ВКНМ)), постоянного приглашения посещать страну с целью оказания поддержки властям в выполнении их обязательств в области человеческого измерения, в том числе в отношении защиты правозащитников.
  - Тем государствам-участникам, которые уже выдали постоянные приглашения всем специальным процедурам ООН для осуществления поездок в страну, следует рассмотреть вопрос о распространении действия этих приглашений на учреждения ОБСЕ, занимающиеся вопросами человеческого измерения, и обращении к другим государствам-участникам ОБСЕ с призывом сделать то же самое<sup>14</sup>.
- Пригласить специальные процедуры ООН, прежде всего Специального докладчика ООН по вопросу о положении правозащитников, совершить поездки в страну.
- Рассмотреть вопрос о принятии всех соответствующих положений Типового закона о признании и защите правозащитников<sup>15</sup>.
- Обращаться к БДИПЧ с просьбами о рассмотрении и комментировании любых законопроектов или изменений и дополнений к действующим законодательным актам, которые могут регулировать или иным образом воздействовать на деятельность и защиту правозащитников.
- Поддерживать резолюции и решения международных организаций относительно улучшения защиты правозащитников, в том числе принятые в рамках ОБСЕ, ООН (например, Генеральная Ассамблея и Совет по правам человека) и других представительных органов.

<sup>14</sup> См. составленный УВКПЧ список постоянных приглашений (по странам), выданных специальным процедурам. Со списком можно ознакомиться по ссылке: [http://spinternet.ohchr.org/\\_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx](http://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/StandingInvitations.aspx).

<sup>15</sup> См. Международная служба по правам человека (МСПЧ), «Новаторский типовой закон о признании и защите правозащитников» (июнь 2016 г.). С текстом статьи можно ознакомиться по ссылке: <http://www.ishr.ch/news/groundbreaking-model-law-recognise-and-protect-human-rights-defenders>.

- Рассмотреть индивидуальные случаи подвергающихся риску правозащитников на двухсторонних и многосторонних дипломатических форумах, с тем чтобы содействовать оказанию неотложной помощи, а также обеспечению долгосрочных средств правовой защиты.

***Рекомендации действующему Председателю ОБСЕ:***

- В полной мере использовать мандат БДИПЧ по осуществлению мониторинга, составлению отчетности и консультированию действующего Председателя и Постоянного совета относительно серьезных случаев предполагаемого невыполнения обязательств в области человеческого измерения, включая нарушения прав человека, совершенные в отношении правозащитников.
- Назначить Специального представителя по вопросам защиты правозащитников в регионе ОБСЕ.
- Уполномочить Специального представителя:
  - Поощрять защиту правозащитников;
  - Содействовать диалогу между государствами-участниками в этой области; и
  - Сотрудничать с другими независимыми международными субъектами по защите правозащитников и приглашать их к участию в деятельности и обсуждениях действующего Председателя, а также Постоянного совета и его комитетов. К таким субъектам относятся:
    - БДИПЧ;
    - Специальный докладчик ООН по вопросу о положении правозащитников;
    - Помощник Генерального секретаря ООН по правам человека в качестве координатора высокого уровня по вопросам репрессий против правозащитников;
    - Комиссар Совета Европы (СЕ) по правам человека
    - Докладчик Парламентской Ассамблеи Совета Европы (ПАСЕ) по укреплению защиты и роли правозащитников в государствах-членах Совета Европы;
    - Агентство Европейского союза по основным правам;
    - Докладчик Межамериканской комиссии по правам человека (МАКПЧ) по вопросу о правозащитниках; и
    - Представители гражданского общества национального, регионального и международного уровня, занимающиеся защитой правозащитников.
- Совершая поездки в государства-участники ОБСЕ, выносить индивидуальные случаи подвергающихся риску правозащитников на обсуждение с правительствами, а также продолжать встречаться с правозащитниками во время таких поездок.

- В тех государствах-участниках, где во время приезда в страну под стражей или в заключении находятся правозащитники, обращаться к правительству с просьбой содействовать посещению таких правозащитников в местах лишения свободы с целью оценки их положения, условий содержания и потребностей.

***Рекомендации Парламентской ассамблее ОБСЕ:***

- Совершая поездки в государства-участники ОБСЕ, выносить индивидуальные случаи подвергающихся риску правозащитников на обсуждение с правительствами и парламентами, а также продолжать встречаться с правозащитниками во время таких поездок.
- В тех государствах-участниках, где во время приезда в страну членов Парламентской ассамблеи под стражей или в заключении находятся правозащитники, обращаться к правительству с просьбой содействовать посещению таких правозащитников в местах лишения свободы с целью оценки их положения, условий содержания и потребностей.

***Рекомендации полевым операциям ОБСЕ:***

- По возможности назначать координатора по защите правозащитников для распространения положительной практики и укрепления потенциала государственных органов и других заинтересованных лиц по этому вопросу в рамках утвержденной программной деятельности полевой операции ОБСЕ в области человеческого измерения.
- Привлекать БДИПЧ к сотрудничеству в определении, разработке и осуществлении мероприятий по укреплению потенциала с целью содействия защите правозащитников.



## Методология

19. В этом отчете представлена оценка выполнения государствами-участниками ОБСЕ международных стандартов, подробно описанных в *Руководящих принципах*, с момента их публикации в июне 2014 г. В качестве основы для этого отчета во второй половине 2016 г. БДИПЧ провело масштабный мониторинг положения правозащитников в регионе ОБСЕ. В общей сложности БДИПЧ получило по одной или более информационных справок от правительств и/или других заинтересованных лиц в 48 из 57 государств-участников (84% региона ОБСЕ), представляющих каждый субрегион ОБСЕ (см. приложения, содержащие статистические данные по полученным материалам).
20. Несмотря на то, что письменные вопросники изначально охватывали отчетный период с июня 2014 г. по май 2016 г., БДИПЧ также приняло во внимание события, которые произошли во второй половине 2016 г. и имели отношение к сообщенным ранее случаями и тенденциями. В частности, были учтены события, информация о которых была получена в ходе последующих опросов и изучения вторичных источников информации с целью проверки сведений.
21. В качестве основного элемента своей мониторинговой деятельности БДИПЧ разработало подробные вопросники и направило их всем государствам-участникам ОБСЕ, национальным правозащитным учреждениям (НПЗУ), полевым операциям ОБСЕ и более чем 600 правозащитникам в 54 государствах-участниках ОБСЕ<sup>16</sup>. БДИПЧ также распространило вопросник для правозащитников через международные партнерские организации и сети гражданского общества, для того чтобы расширить выборку исследования по всему региону ОБСЕ.
22. Вопросники, распространенные БДИПЧ (см. приложения к отчету), четко отражали структуру, сферу охвата и содержание *Руководящих принципов*, равно как и содержащиеся в них международные стандарты, с точки зрения которых БДИПЧ анализировало ответы. Письменные ответы принимались как на английском, так и на русском языках.
23. С июня по декабрь 2016 г. БДИПЧ получило и рассмотрело письменные материалы от 29 государств-участников ОБСЕ, 12 НПЗУ, 11 полевых операций ОБСЕ, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ и 72 правозащитников из 26 государств-участников и Косово<sup>17</sup>. Из 72 письменных материалов, полученных от правозащитников, 34 были направлены женщинами (из 18 государств). 29 респондентов (из 8

---

<sup>16</sup> У БДИПЧ не было контактных данных правозащитников для отправления опросников в трех государствах-участниках: Святой Престол, Лихтенштейн и Сан-Марино.

<sup>17</sup> См. резолюцию Совета Безопасности ООН 1244 (10 июня 1999 г.) и консультативное заключение Международного Суда от 22 июля 2010 г. (прим. 6 выше).

государств) предоставили материалы на русском языке. Многие правозащитники также предоставили копии официальных документов и других первичных источников информации (таких как ордера на арест, полицейские протоколы, судебные решения, фотографии, снимки экрана компьютера, новостные сообщения, связанные с клеветническими кампаниями и т.д.) для подтверждения содержания своих ответов.

24. Кроме того, с мая по ноябрь 2016 г. БДИПЧ лично опросило 48 правозащитников (в том числе 22 женщины) из 20 государств-участников и Косово<sup>18</sup>. Беседы проводились во время международных мероприятий, связанных с защитой правозащитников, во всех из которых БДИПЧ являлся организатором или участником. Правозащитники принимали участие в беседах по собственной инициативе, в ответ на открытые приглашения, направленные по электронной почте примерно 150 участникам этих мероприятий. Беседы проводились в полупроизвольной форме и касались вопросов, охватываемых *Руководящими принципами*. Таким образом опрашиваемые могли затрагивать конкретные темы, имеющие отношение к их собственному опыту. 22 из 48 опрошенных также предоставили письменные материалы до или после беседы.
25. Помимо письменных материалов и бесед, на протяжении всего 2016 г. БДИПЧ поддерживало регулярные контакты с правозащитниками, НПО и международными организациями по поводу требующих неотложного внимания событий, связанных с защитой правозащитников. На основе этой корреспонденции БДИПЧ выявляло и проверяло отдельные случаи подвергающихся риску правозащитников, обращалось к государствам-участникам ОБСЕ для получения более подробной информации и предоставления рекомендаций по устранению допущенных нарушений. Такие обращения включали в себя публичные заявления, частные письма с выражением озабоченности, личные встречи с представителями государств, а также непосредственное предоставление соответствующей информации полевым операциям ОБСЕ, учреждениям ОБСЕ и действующему Председателю Постоянного совета ОБСЕ. Кроме того, БДИПЧ регулярно координировало свои обращения по поводу общих тенденций и индивидуальных случаев подвергающихся риску правозащитников с независимыми экспертами и учреждениями ООН и Совета Европы.
26. С целью анализа и проверки тенденций БДИПЧ дополнительно рассматривало прочую ключевую документацию за охватываемый настоящим отчетом период, в частности: заключительные замечания, доклады и мнения договорных органов ООН по правам человека и специальных процедур ООН; доклады по универсальному периодическому обзору (УПО), проводимому государствами-членами

---

<sup>18</sup> См. резолюцию Совета Безопасности ООН 1244 (10 июня 1999 г.) и консультативное заключение Международного Суда от 22 июля 2010 г. (прим. 6 выше).

Совета по правам человека ООН; публикации Комиссара СЕ по правам человека; публикации национальных, региональных и международных НПО и другие документы.

27. БДИПЧ с признательностью отмечает значительное количество времени, затраченное всеми теми, кто предоставлял информацию для этого исследования, которое в результате их усилий содержит обстоятельный обзор и оценку ситуации с защитой правозащитников в регионе ОБСЕ.

## Международные стандарты: Руководящие принципы БДИПЧ по защите правозащитников

28. Государства-участники ОБСЕ взяли на себя ряд обязательств относительно защиты правозащитников. В Хельсинкском заключительном акте 1975 г. государства-участники ОБСЕ признали «всеобщее значение прав человека и основных свобод» и подтвердили «право лиц знать свои права и обязанности в этой области и поступать в соответствии с ними». В Копенгагенском документе 1990 г. они подтвердили «право отдельного лица запрашивать и получать помощь от других в защите прав человека и основных свобод и помогать другим в защите прав человека и основных свобод»<sup>19</sup>.
29. В Будапештском документе 1994 г. государства-участники ОБСЕ также подчеркнули «необходимость защиты тех, кто отстаивает права человека» в соответствии с проектом Декларации ООН о праве и обязанности лиц, групп и общественных органов укреплять и отстаивать общепризнанные права человека и основные свободы, которая была принята в 1998 г.
30. В соответствии с этими и другими обязательствами организации гражданского общества во время заседания Совета министров ОБСЕ 2012 г. в Дублине выступили с совместным заявлением, призвав ОБСЕ разработать руководящие принципы по защите правозащитников в регионе ОБСЕ, с тем чтобы помочь государствам-участникам в выполнении своих обязательств и соответствующих международных стандартов<sup>20</sup>.
31. С июня 2013 г. по май 2014 г. БДИПЧ провело обширные консультации с представителями гражданского общества и государств-участников по всему региону ОБСЕ. Итогом этого процесса стала разработка и публикация *Руководящих принципов по защите правозащитников*, которые были представлены в июне 2014 г. на Бернской конференции, совместно организованной БДИПЧ и швейцарским действующим Председателем ОБСЕ.

---

<sup>19</sup> Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (29 июня 1990 г.). С документом можно ознакомиться по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304>.

<sup>20</sup> См. Платформа «Гражданская солидарность», Параллельная конференция гражданского общества ОБСЕ. Ссылка: <http://civicsolidarity.org/page/osce-parallel-civil-society-conferences-outcome-documents>.

32. *Руководящие принципы* объединили в себе результаты долгосрочного мониторинга и отчетности, а также другой программной поддержки, предоставляемой БДИПЧ государствам-участникам в вопросах сотрудничества с гражданским обществом в регионе ОБСЕ. В них собраны и обобщены соответствующие обязательства ОБСЕ и другие международные обязательства государств-участников в области защиты правозащитников.
33. *Руководящие принципы*, кратко изложенные на 22 страницах, сопровождаются подробной *Пояснительной запиской* в форме приложения, в которой приведена справочная информация обо всех международных стандартах в области прав человека, связанных с защитой правозащитников. Заголовки разделов и подразделов соответствуют каждому из таких стандартов.
34. Разделы *Руководящих принципов* (также как и настоящего отчета, в котором отражена структура *Руководящих принципов*) в целом отражают характер обязательств государства в области прав человека.
35. Международное право возлагает на государства состоящее из трех частей обязательство – *уважать, защищать и обеспечивать* права человека всех, кто находится под их юрисдикцией. Обязанность *уважать* предполагает запрет государствам вмешиваться в осуществление человеком своих прав; обязанность *защищать* подразумевает предотвращение нарушений, допускаемых третьими лицами, включая негосударственных субъектов; обязанность *обеспечивать* предусматривает обязательство государств принимать законодательные, административные, бюджетные, судебные и другие политические меры для полной реализации каждого из прав. В рамках обязательства по *обеспечению* прав перед государствами стоят конкретные обязанности поддерживать, предоставлять и поощрять каждое из прав в максимальной возможной степени.
36. Соответственно, в *Руководящих принципах* и настоящем отчете (в Разделе 1) особое внимание уделено ответственности государств за *уважение и защиту* правозащитников, в особенности их права на «физическую неприкосновенность, свободу, безопасность и достоинство». В *Руководящих принципах* и Разделе 2 этого отчета также рассматриваются вопросы *обеспечения* государством прав правозащитников путем создания безопасных и благоприятных условий для правозащитной деятельности. В заключительном разделе *Руководящих принципов* и Разделе 3 настоящего отчета приводится анализ «рамки выполнения *Руководящих принципов*» в государствах-участниках ОБСЕ, многие из которых также приняли собственные руководящие принципы по защите правозащитников.

37. Чтобы развеять распространенное заблуждение, в начале *Руководящих принципов* БДИПЧ отметил, что в этой публикации «не устанавливаются новые нормы и не создаются «особые» права правозащитников; речь идет о защите прав человека тех, кто подвергается риску в связи со своей правозащитной деятельностью. Таким образом, руководящие принципы направлены на то, чтобы содействовать равной защите прав человека всех лиц».
38. В ряде обязательств ОБСЕ, касающихся человеческого измерения, особо признается чрезвычайная важность выполнения государствами-участниками своих обязанностей по защите прав человека согласно международным договорам<sup>21</sup>. В этой связи все государства-участники ОБСЕ, за исключением одного, ратифицировали Международный пакт о гражданских и политических правах<sup>22</sup> (МПГПП), а также все государства-участники, за исключением трех, ратифицировали Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах<sup>23</sup> (МПЭСКП). Кроме того, 47 из 57 государств-участников ОБСЕ являются сторонами Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>24</sup> (Европейская конвенция по правам человека или ЕКПЧ). Это лишь несколько из множества договоров ООН и региональных договоров, содержащих положения о правах человека, которые государства-участники ОБСЕ согласились *уважать, защищать и обеспечивать* без дискриминации<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> См., например, Будапештский документ (прим. 3 выше), абз. 14.

<sup>22</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, резолюция Генеральной Ассамблеи 2200 А (XXI), UN Doc. A/6316 (1966 г.), дата вступления в силу: 23 марта 1976 г.

<sup>23</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, резолюция Генеральной Ассамблеи 2200А (XXI), UN Doc. A/6316 (1966 г.), дата вступления в силу: 3 января 1976 г.

<sup>24</sup> Конвенция о защите прав человека и основных свобод, с учетом изменений, внесенных в соответствии с положениями Протоколов № 11 и 14, 4 ноября 1950 г., ETS No. 5, дата вступления в силу: 3 сентября 1953 г.

<sup>25</sup> С более подробной информацией об обязательствах ОБСЕ и международных обязательствах в области прав человека, связанных с запретом дискриминации, можно ознакомиться ниже в прим. 124–127.

39. Относительно ответственности за нарушения прав человека Комитет по правам человека ООН отметил, что государства должны предотвращать не только нарушения, допускаемые государственными субъектами, но и нарушения, возникающие «в результате попустительства со стороны государств-участников или непринятия ими необходимых мер или неосуществления должной предусмотрительности в целях предупреждения, наказания, расследования или компенсации вреда, причиненного такими действиями со стороны частных лиц или негосударственных образований»<sup>26</sup>.
40. Комитет по правам человека ООН далее подчеркнул, что в тех случаях, когда в результате расследований вскрываются нарушения, важно обеспечить «гарантии неповторения и внесение изменений в соответствующие законы и практику, а также привлечение к судебной ответственности лиц, виновных в нарушениях прав человека»<sup>27</sup>. Непроведение расследования и непривлечение к ответственности лиц, виновных в совершении преступлений, предусмотренных внутренним законодательством, или нарушений прав человека, может представлять собой новое, отдельное нарушение со стороны государства<sup>28</sup>.
41. К правозащитникам относятся те, кто добивается ответственности за нарушения обязательств в области прав человека. Защита правозащитников является частью обязательств государства по обеспечению эффективной правовой защиты в случае нарушений и гарантированию их неповторения<sup>29</sup>.
42. После выхода *Руководящих принципов* швейцарский действующий Председатель ОБСЕ «[призвал] БДИПЧ оказывать государствам-участникам помощь в реализации *Руководящих принципов*». С тех пор БДИПЧ занимается продвижением *Руководящих принципов* среди

---

<sup>26</sup> См. Комитет по правам человека, *Замечание общего порядка № 31 «Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства-участники Пакта»* (26 мая 2004 г.), UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, абз. 8. Специальный докладчик ООН по вопросу о внесудебных казнях аналогичным образом объяснил обязательство государства в докладе, представленном Совету по правам человека в 2010 г.: «Если совершаются убийства, а реакция правительства (с точки зрения предотвращения или привлечения к ответственности) является неадекватной, встает вопрос об ответственности государства. В соответствии с правом прав человека государству не только запрещено непосредственно нарушать право на жизнь, но от него также требуется обеспечивать право на жизнь и выполнять с должной осмотрительностью обязательства относительно принятия надлежащих мер для сдерживания и предотвращения преступления, а также для расследования, преследования и наказания виновных». См. Доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, представленный Совету по правам человека, 20 мая 2010 г., A/HRC/14/24, абз. 46(d).

<sup>27</sup> Там же, абз. 16.

<sup>28</sup> Там же, абз. 18.

<sup>29</sup> См. Комитет по правам человека, *Замечание общего порядка № 31* (прим. 26 выше), а также текст прим. 32 ниже.

государств-участников, исполнительных структур ОБСЕ, самих правозащитников, а также СМИ и широкой общественности.

43. Для того чтобы содействовать реализации *Руководящих принципов* и сделать их доступными для более широкой аудитории, БДИПЧ также опубликовало переводы *Руководящих принципов* на французский, венгерский, русский, сербский, испанский, турецкий и украинский языки.
44. Более подробная информация о характере обязательств в области прав человека, изложенных в *Руководящих принципах*, доступна на всех восьми языках по ссылке: <http://www.osce.org/odihr/guidelines-on-the-protection-of-human-rights-defenders>.