



# РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ ПО СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

# Руководящие принципы по свободе мирных собраний



Опубликовано Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ  
Ал. Уяздовски, 19  
00-557 Варшава  
Польша  
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© БДИПЧ ОБСЕ 2007 г.

Все права защищены. Содержание этой публикации можно без ограничений использовать и воспроизводить в образовательных или иных некоммерческих целях при обязательном упоминании БДИПЧ ОБСЕ в качестве источника.

ISBN 83-60190-39-9

Перевод с английского: Анна Жовтис и Виктор Стегный  
Дизайн: Homework, Варшава, Польша  
Дизайн обложки: Graphic Design Damla Süar, Женева, Швейцария  
Отпечатано в Польше: Sungraf

# Руководящие принципы по свободе мирных собраний

## **Подготовлены Советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний**

Нина БЕЛЯЕВА

Александр ВАШКЕВИЧ

Дэвид ГОЛДБЕРГЕР

Нил ДЖАРМАН

Евгений ЖОВТИС

Сергей ОСТАФ

Вардан ПОГОСЯН

Анджей ЖЕПЛИНСКИЙ

Муатар ХАЙДАРОВА

Майкл ХАМИЛЬТОН, Секретарь Совета



# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	7
<b>Введение</b> .....	9
<b>РАЗДЕЛ А. Руководящие принципы по свободе мирных собраний</b> ..	12
<b>РАЗДЕЛ В. Пояснительные комментарии</b> .....	20
<b>Введение (§1-2)</b>	
<b>Часть I — Свобода мирных собраний</b> .....	22
<b>1. Нормативно-надзорная деятельность в области свободы мирных собраний</b> .....	22
Значение свободы собраний (§ 3-6)	
Законодательная база (§ 7-12)	
Свобода мирных собраний в контексте других прав и свобод (§ 13-14)	
Основные определения и категории собраний (§ 15-21)	
Мирные собрания и собрания с несоблюдением закона (§ 22-23)	
<b>2. Общие принципы (§24)</b> .....	31
Презумпция в пользу проведения собраний (§ 25)	
Обязанность государства защищать мирные собрания (§ 26-29)	
Законность (§ 30-33)	
Соразмерность (§ 34-40)	
Надлежащее административное регулирование, прозрачность процесса принятия решений и доступ к правосудию (§ 41-44)	
Недискриминационность (§45-59)	
<b>3. Ограничения свободы собраний (§60)</b> .....	43
Законные основания для наложения ограничений на свободу собраний (§ 61-74)	
Законодательство, направленное на противодействие терроризму и «экстремизму» (§75-77)	
Временное отступление от выполнения обязательств в период военных действий или других чрезвычайных ситуаций (§ 78-79)	
Виды ограничений (§80-90)	

<b>4. Процессуальные вопросы</b> . . . . .	<b>54</b>
Предварительное уведомление (§91-94)	
Уведомление, а не просьба о разрешении (§95-96)	
Стихийные собрания (§97-98)	
Другие исключения из требования о предварительном уведомлении (§99)	
Одновременные собрания (§100-102)	
Процесс принятия и проверки обоснованности решений (§103-111)	
<b>Часть II — Исполнение законодательства о свободе мирных собраний</b> . . . . .	<b>61</b>
Введение (§112-114)	
<b>5. Права и обязанности сотрудников правоохранительных органов (§115-116)</b> . . . . .	<b>63</b>
Подготовка (§117-119)	
Охрана порядка во время собраний — общие принципы надлежащей практики (§120-131)	
Регулирование мирных собраний, организованных с несоблюдением закона (§132-135)	
Мирные собрания, которые перерастают в немирные (§136)	
Принудительное прекращение собраний (§137-140)	
Применение силы (§141-145)	
Ответственность и подотчетность (§146-148)	
<b>6. Обязанности организатора</b> . . . . .	<b>78</b>
Организатор (§149-150)	
Обеспечение мирного характера собраний — принципы надлежащей практики (§151-155)	
Распорядители на собраниях (§156-160)	
Ответственность (§161-162)	
<b>7. Правозащитные организации, средства массовой информации и другие заинтересованные стороны</b> . . . . .	<b>83</b>
Правозащитники и наблюдатели (§163-167)	
Средства массовой информации (§168-169)	
Другие заинтересованные стороны (§170-171)	
<b>Приложение А — Судебные решения, на которые имеются ссылки в тексте</b> . . . . .	<b>87</b>
<b>Приложение В — Глоссарий основных терминов</b> . . . . .	<b>91</b>
<b>Приложение С — Совет экспертов</b> . . . . .	<b>96</b>
<b>Примечания</b> . . . . .	<b>100</b>

## Предисловие

Право на свободу мирных собраний является неотъемлемым условием реализации других прав человека, таких как свобода выражения мнения. Право на свободу собраний, как одна из истинных основ демократии, закреплено в основных договорах по правам человека, а также в обязательствах в рамках ОБСЕ, которые взяли на себя государства-участники в 1990 году в Копенгагене. Мое Бюро оказывает законодательную поддержку государствам-участникам с тем, чтобы они могли обеспечить соответствие своего законодательства о свободе мирных собраний принятым в рамках ОБСЕ обязательствам и международным нормам. Настоящие *«Руководящие принципы по свободе мирных собраний»* станут еще одним важным элементом такой поддержки и дополняют базу данных БДИПЧ *Legislationonline.org*, которая содержит примеры из законодательства разных стран, призванные помочь законодателям при разработке законов, регулирующих реализацию права на свободу собраний.

Международные нормы, несомненно, четко устанавливают общие принципы, но при этом в распоряжении законодательных и исполнительных органов недостаточно документов, которые бы показывали, как реализация права на свободу мирных собраний может регулироваться в законах и на практике на государственном уровне. Сам по себе хороший закон не может автоматически привести к улучшениям на практике. В странах, где в этой сфере были приняты специальные законы, можно в ряде случаев наблюдать тенденцию к ограничению рисков, которая отражается в применении к мирным собраниям так называемого принципа «управления и контроля». Такой подход выражается в принятии еще большего числа предписаний, усилении контроля и увеличении количества бюрократических преград. Например, к манифестациям и митингам не всегда относятся как к обыденному явлению и элементу плюралистической демократии. Власти зачастую с подозрением относятся к таким собраниям, в связи с чем и возникает тенденция к усилению регулирования и контроля. Эта тенденция, несомненно,

способствует увеличению пропасти между гражданским обществом и правительствами. Короче говоря, я считаю, что некоторые законодательные нормы и практические меры, с которыми мы сталкиваемся в регионе ОБСЕ, свидетельствуют о том, что именно государство регулирует данное право таким образом, что зачастую *de facto* препятствует реализации права на свободу собраний. Это побудило БДИПЧ разработать руководящие принципы, в которых были бы сформулированы минимальные нормы, которые следует соблюдать властям стран-участниц в процессе регулирования этого права. Плод этого труда, «*Руководящие принципы по свободе мирных собраний*», предназначены как для законодателей, так и для практиков, несущих ответственность за реализацию законов.

Для того чтобы настоящие «Руководящие принципы» можно было использовать в контексте разных стран, в них не делается попыток представить решения, которые бы подходили всем без исключения; они скорее направлены на отражение передового международного опыта. Поэтому БДИПЧ создал совет экспертов и провел четыре «круглых стола» с тем, чтобы в процессе разработки данного документа действительно учитывались разные мнения с привлечением разных участников. Эти круглые столы помогли нам определить тенденции и стереотипы, существующие на пересечении между законом и реальными ситуациями. В 2006 году в работе круглых столов приняло участие более 150 практиков и ученых из большинства государств-участников ОБСЕ.

Завершая этот процесс, мы с радостью предлагаем данные «Руководящие принципы» вниманию государств-участников ОБСЕ и широкой общественности. «Руководящие принципы» — это живой инструмент, ценность которого будет возрастать по мере его периодического обновления. Они определяют параметры реализации законодательства в соответствии с международными нормами и приводят примеры действия основных принципов на основе передового опыта отдельных государств-участников. Мы надеемся, что этот документ будет полезен многим: законодателям, сотрудникам полиции, должностным лицам, судьям, ученым, а также участникам неправительственных организаций, которые, как мы рассчитываем, поделятся своими знаниями и опытом и тем самым еще более обогатят этот документ.



Посол Кристиан Штрохал  
Директор БДИПЧ

## Введение

Настоящие *«Руководящие принципы по свободе мирных собраний»*, а также «Пояснительные комментарии» были подготовлены Советом экспертов по вопросам свободы собраний Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) при консультативной поддержке Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Совета Европы. Данный документ учитывает замечания, полученные от участников Венецианской комиссии, к которым авторы обращались за консультациями на первоначальном этапе подготовки проекта «Руководящих принципов»<sup>1</sup>.

«Пояснительные комментарии», которые составляют неотъемлемую часть «Руководящих принципов», следует рассматривать вместе с ними.

Первоначальный проект «Руководящих принципов», подготовленный БДИПЧ, стал прочной основой для дальнейшей работы. Проект был размещен на веб-сайте БДИПЧ и распространен среди всех участников процесса разработки документа, в частности среди участников консультативных встреч в рамках круглых столов, проведенных в Тбилиси, Белграде, Алматы и Варшаве. На этих круглых столах (все они прошли в 2006 году) присутствовало более 150 участников от 29 разных государств ОБСЕ. Участники представляли множество различных интересов: на круглых столах присутствовали представители правоохранительных органов и неправительственных правозащитных организаций, правительственные чиновники, организаторы собраний, ученые-теоретики и практикующие юристы. При составлении «Руководящих принципов» и пояснительных комментариев к ним принимались во внимание как мнения участников, высказанные в ходе проведения круглых столов, так и комментарии, полученные после. Без этого вклада, отражающего всю широту практического опыта в самых разных контекстах, данный документ был бы менее универсальным.

Законодательное регулирование права на свободу собраний представляет собой сложную задачу. Чтобы наилучшим образом способствовать реализации этого права, надлежит учитывать множество процессуальных и материально-правовых проблем. Кроме того, в разных государствах-участниках ОБСЕ подходы к регулированию свободы собраний существенно различаются — от принятия единого сводного закона до включения положений о мирных собраниях в ряд различных законов (в их числе могут быть законы, рассматривающие полномочия правоохранительных органов, уголовный и административный кодексы, законодательство по борьбе с терроризмом, законы о выборах и даже строительные-архитектурные нормы). Учитывая эти различия, а также принимая во внимание разнообразие контекстов в разных странах (в особенности, в отношении демократических традиций, соблюдения верховенства закона и независимости судебных органов), «Руководящие принципы» и пояснительные комментарии к ним не предлагают готовых решений. Создание единого, применимого во всех ситуациях типового закона, который мог бы быть принят всеми государствами ОБСЕ, невозможно, да и нежелательно. «Руководящие принципы» и комментарии к ним скорее направлены на прояснение ключевых вопросов и обсуждение возможных путей их решения.

«Руководящие принципы» и прилагаемые комментарии основаны на международных и региональных договорах по вопросам защиты прав человека<sup>2</sup>, на достижениях развивающейся правоприменительной практики различных государств (которая, *inter alia*, отражена в решениях национальных судов)<sup>3</sup>, а также на общих принципах права, признаваемых сообществом государств. Документ четко определяет минимальные отправные параметры этих норм, тем самым устанавливая определенные пороговые значения, которые власти каждой страны должны учитывать в процессе регулирования права на свободу мирных собраний. При этом «Руководящие принципы» и прилагаемые комментарии отличаются от других текстов, в которых просто делается попытка кодифицировать эти нормы или резюмировать соответствующее прецедентное право. Вместо этого «Руководящие принципы» призваны способствовать развитию самых высоких стандартов, в связи с чем в них приводятся примеры передовой практики (меры, которые успешно применяются в практике ряда стран, или меры, которые явно способствовали обеспечению достаточной защиты права на свободу собраний).

Когда речь идет о регулировании реализации права на свободу собраний, качественно разработанное законодательство является необходимым условием для определения полномочий властей. Это означает, что для правительств и всех участников законотворческого процесса обязательным его этапом должны быть консультации с отдельными лицами и группами (включая и местные правозащитные организации), права которых затрагивает данное законодательство. Однако зачастую сложность заключается не в формулировке закона, а в его применении. Поэтому, хотя данные «Руководящие принципы» и комментарии к ним направлены на информирование

участников разработки законодательства о свободе собраний, данный документ также обращен и к тем, кто несет ответственность за исполнение этого законодательства (к соответствующим административным и правоохранительным органам), и к тем, кого затрагивает его применение. «Руководящие принципы» и комментарии к ним адресованы практикам в разных сферах: законодателям, политикам, юристам, сотрудникам полиции, местным властям, профсоюзным деятелям, организаторам и участникам собраний, неправительственным организациям (НПО), а также тем, кто организует и проводит наблюдение как за реализацией права на свободу собраний, так и за правоприменительной практикой полиции.

Текст «Руководящих принципов» содержится в разделе А, тогда как раздел В, «Пояснительные комментарии», не только необходим для правильного понимания и толкования этих принципов, но также приводит примеры наиболее позитивного опыта, что придает особую ценность данному документу. Часть I раздела В (главы 1-4) подчеркивает значение права на свободу собраний и дает общее описание этого права. В этой части приводится ряд общих принципов, которыми следует руководствоваться при регулировании этого права (глава 2), определяются законные основания для ограничения данного права и виды такого ограничения (глава 3), а также рассматриваются соответствующие процессуальные вопросы (глава 4). Часть II (главы 5-7) имеет более практическую направленность и рассматривает вопросы реализации законодательства о свободе собраний. В этой части определяются права и обязанности сотрудников правоохранительных органов (глава 5) и организаторов собраний (глава 6), а также роль других заинтересованных сторон (глава 7). В приложении А приведен перечень дел, на которые имеются ссылки в настоящем документе, а в приложении В — глоссарий используемых терминов (с русско-английским переводом). Глоссарий содержит основные термины и понятия, используемые в настоящих «Руководящих принципах» и комментариях к ним. В приложении С приводятся краткие биографии членов Совета экспертов БДИПЧ по вопросам свободы собраний.

Текст «Руководящих принципов» и комментариев к ним можно найти и скачать на веб-сайте БДИПЧ, а также в базе данных БДИПЧ по законодательству, которая находится по адресу: [www.legislationline.org](http://www.legislationline.org). В ней также представлено законодательство различных государств по публичным собраниям и другие связанные с этими вопросами юридические материалы.

«Руководящие принципы» и комментарии к ним являются живым документом и, без сомнения, будут пересматриваться с течением времени. БДИПЧ приветствует любые замечания и предложения, которые следует направлять по следующему электронному адресу: [assembly@odhr.pl](mailto:assembly@odhr.pl).

## **РАЗДЕЛ А**

# Руководящие принципы по свободе мирных собраний

## Нормативно-надзорная деятельность в области свободы мирных собраний

**Значение свободы собраний.** Мирные собрания могут служить множеству целей, включая выражение взглядов и защиту общих интересов. Свобода мирных собраний может быть важным звеном в процессе сохранения и развития культуры, а также сохранения идентичности национальных меньшинств. Ее также считают одной из основ действующей демократии, а защита свободы собраний необходима для создания толерантного общества, в котором могут мирно сосуществовать группы с различными убеждениями, нормами поведения или принципами.

### Определение собрания

- a. В контексте настоящих «Руководящих принципов» термин «собрание» означает намеренное и временное присутствие в общественном месте, которое не является зданием или сооружением, группы лиц с целью выражения общих интересов.
- b. Данное определение не следует толковать таким образом, который бы препятствовал распространению принципа защиты на другие виды мирных собраний, такие как собрания, проходящие на территории государственных или частных объектов или сооружений. В то время как все виды публичных собраний заслуживают защиты, в отношении публичных собраний, проходящих в общественных местах, которые не являются зданиями или сооружениями, возникают особые вопросы регулирования, что и делает такие собрания предметом рассмотрения настоящих «Руководящих принципов».

**Защите подлежат лишь мирные собрания.** Собрание следует определять как мирное, если его организаторы имеют мирные намерения. Термин «мирное» следует интерпретировать как включающий в себя поведение, которое может раздражать или обижать лиц, не согласных с поддерживаемыми данным собранием идеями или заявлениями, а также как включающий даже такое поведение, которое направлено на намеренное воспрепятствование или создание помех действиям третьих лиц. Участие в публичном собрании должно быть добровольным.

## Шесть руководящих принципов

**Принцип 1. Презумпция в пользу проведения собраний.** Так как право на свободу мирных собраний относится к основным правам, его реализацию следует по мере возможности обеспечивать без регулирования. Все, что закон непосредственно не запрещает, следует считать разрешенным, и от желающих принять участие в собрании не следует требовать получения разрешения на его проведение. В законодательстве следует четко и недвусмысленно установить презумпцию в пользу свободы собраний.

**Принцип 2. Обязанность государства защищать мирное собрание.** В обязанности государства входит создание достаточных механизмов и процедур, позволяющих обеспечить практическую реализацию свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования.

**Принцип 3. Законность.** Любые налагаемые ограничения должны быть основаны на положениях закона. Сам закон должен соответствовать международному законодательству в сфере прав человека, а также быть достаточно четко сформулирован, чтобы позволить каждому определить, вступает ли его поведение в противоречие с нормами закона, и какими могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений.

**Принцип 4. Соразмерность.** Любые ограничения в отношении свободы собраний должны быть соразмерными. В процессе достижения властями законных целей предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства. Принудительное прекращение собраний может рассматриваться лишь как самая крайняя мера. Тем самым принцип соразмерности требует, чтобы власти не прибегали к постоянной практике применения ограничений, которые значительным образом меняют характер мероприятия — например, изменяя маршрут шествий таким образом, чтобы он проходил через удаленные от центра районы города. Автоматическое применение предусмотренных законом ограничений обычно приводит к тому, что под действие ограничений подпадает чрезмерное количество мероприятий, что не соответствует принципу соразмерности, так как не учитывает конкретные обстоятельства в отдельно взятом случае.

**Принцип 5. Надлежащая практика административного регулирования.** Общественности следует знать, какой государственный орган несет ответственность за принятие решений в отношении регулирования свободы собраний, и это должно быть четко закреплено в законе. Органу регулирования следует обеспечить, чтобы широкая общественность имела достаточный доступ к достоверной информации, а также обеспечить доступность и прозрачность своих процедур.

### **Принцип 6. Недискриминационность.**

- a. Все люди в равной степени имеют право на реализацию свободы мирных собраний. При регулировании свободы мирных собраний ответственные органы власти обязаны не допускать дискриминации в отношении какого-либо лица или группы лиц по какому бы то ни было признаку, в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Право на свободу организации публичных собраний и участия в них должно быть гарантировано как отдельным лицам, так и организациям; представителям меньшинств и коренного населения; гражданам и негражданам (включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов); мужчинам и женщинам; а также лицам, не обладающим полной правоспособностью, включая лиц с психическими расстройствами.
- b. Закон должен признавать право ребенка на организацию мирных собраний и участие в них. С учетом развивающихся способностей ребенка, право детей на организацию собраний может быть ограничено, например, путем установления определенного минимального возраста для организаторов, или требования о получении согласия их родителей или законных опекунов.
- c. Не следует ограничивать свободу собраний полицейских или военнослужащих, за исключением случаев, когда такие ограничения напрямую связаны с исполнением ими служебного долга, и то лишь в объеме, который абсолютно необходим с точки зрения выполнения профессиональных обязанностей.

## **Ограничения свободы собраний**

**1. Законные основания для ограничения.** Законные основания для ограничения установлены международными и региональными документами по правам человека, и в национальное законодательство не следует вводить дополнительные основания для ограничений.

**2. Ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собраний.** Орган регулирования имеет возможность применять широкий спектр ограничений, которые не оказывают влияния на выражаемое мнение. Как правило, следует обеспечивать проведение собраний в зоне видимости и слышимости той аудитории, к которой обращено данное собрание.

## Процессуальные вопросы

**1. Предварительное уведомление.** В положениях закона о предварительном уведомлении следует предусмотреть представление уведомления о намерениях, а не подачу заявления с просьбой о разрешении проведения собрания. Процесс уведомления не должен быть обременительным или бюрократизированным. Срок предварительной подачи уведомления не должен быть слишком большим, но при этом следует предусмотреть достаточно времени до заявленной даты проведения собрания с тем, чтобы соответствующие государственные органы имели возможность провести планирование и подготовку к мероприятию, а также подать срочную апелляцию в какой-либо орган правосудия или суд в случае оспаривания законности любого из наложенных ограничений. Если власти не выдвигают сразу никаких возражений в отношении уведомления, то организаторам публичного собрания следует предоставить возможность провести запланированное мероприятие в соответствии с указанными в уведомлении условиями и без какого-либо ограничения.

**2. Стихийные собрания.** В законе следует прямо предусмотреть исключение из требования о предварительном уведомлении в случаях, когда предварительное уведомление является невозможным с практической точки зрения. Даже в случае непредставления разумного объяснения факта неподачи предварительного уведомления, властям надлежит обеспечить защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения мирного характера такого собрания. Организаторы, игнорирующие действующие требования о подаче предварительного уведомления или отказывающиеся их выполнять, могут быть впоследствии привлечены к ответственности.

**3. Одновременные собрания.** В случае поступления уведомлений о проведении двух или более собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, следует предпринять максимум усилий для обеспечения их проведения. Особое внимание следует уделить обязанности государства предотвратить срыв основного собрания в случае организации других собраний в знак несогласия с основным собранием.

## Исполнение законодательства о свободе мирных собраний

**1. Предварительное планирование мероприятия совместно с сотрудниками правоохранительных органов.** Там, где это возможно, и в случае наличия особых опасений с точки зрения безопасности (например, в случае собраний с большим числом участников или собраний по вопросам, вызывающим особые разногласия и напряженность в обществе), рекомендуется, чтобы до проведения мероприятия организатор обсудил с правоохранительными органами предусматриваемые меры безопасности. Обсуждаться могут такие вопросы, как количество сотрудников полиции и распорядителей на собрании, а также характер действий полиции по поддержанию порядка.

**2. Использование переговоров и (или) медиации для разрешения споров в отношении собраний.** Если предлагаемое собрание, или время, место или порядок его проведения вызывают возражение, а его организатор, уполномоченный надзорный орган, сотрудники правоохранительных органов или другие стороны, чьи права могут быть затронуты, не пришли к единому мнению, то для достижения взаимоприемлемого решения рекомендуется провести переговоры или прибегнуть к медиации. Как правило, к ведению переговоров или медиации целесообразно привлекать лиц и организации, которые не связаны ни с государственными органами, ни с организатором собрания.

**3. Обеспечение порядка на собрании правоохранительными органами.** Государство обязано защищать участников мирного собрания от любого лица или группы лиц (в том числе от провокаторов и участников других собраний, проводимых в знак несогласия с данным собранием), которые предпринимают попытки сорвать данное собрание или каким-либо образом препятствовать его проведению. Государственным органам следует взять на себя все затраты, связанные с обеспечением достаточного уровня безопасности (включая управление транспортными потоками и большими скоплениями людей). Государство не должно взимать каких-либо дополнительных денежных сборов за надлежащее обеспечение охраны порядка на собрании. От организаторов некоммерческих общественных собраний не следует требовать страхования гражданской ответственности за свое мероприятие.

**4. Применение силы.** Национальное законодательство должно содержать положения о применении силы, в которых следует перечислить обстоятельства, оправдывающие применение силы (включая требование о необходимости надлежащих предварительных предупреждений), а также приемлемые уровни применения силы при наличии различных видов угроз. Государственным органам следует разработать ряд мер реагирования и обеспечить правоохранительные органы различными вида-

ми оружия и снаряжения для дифференцированного применения силы. В число таких мер следует включить разработку специальных средств выведения людей из строя для применения в соответствующих ситуациях.

**5. Ответственность и подотчетность сотрудников правоохранительных органов.** Если применение силы не санкционировано законом или производится с превышением необходимого в данных обстоятельствах предела, сотрудникам правоохранительных органов следует нести гражданскую и (или) уголовную, а также дисциплинарную ответственность. Сотрудникам правоохранительных органов следует также нести ответственность за непредотвращение чрезмерного применения силы другими сотрудниками правоохранительных органов. При поступлении жалобы на поведение сотрудников правоохранительных органов или в случае причинения серьезных травм какому-либо лицу или смерти какого-либо лица в результате действий сотрудников правоохранительных органов, должно быть проведено действенное официальное расследование.

**6. Ответственность организаторов.** Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за невыполнение своих обязанностей при условии, что они прилагали разумные усилия к их выполнению, а также за действия лиц, не участвующих в собраниях, или агентов-provokаторов. Кроме того, организаторы не должны нести ответственность за действия отдельных участников. Напротив, участникам следует нести индивидуальную ответственность за любое правонарушение или невыполнение законных указаний сотрудников правоохранительных органов.

**7. Распорядители на собраниях.** Хотя общая ответственность за охрану общественного порядка возлагается на полицию, рекомендуется поощрять организаторов собраний к использованию услуг распорядителей при проведении собраний с большим количеством участников или по вопросам, вызывающим разногласия в обществе. Распорядители — это лица, которые работают совместно с организаторами собраний, содействуют проведению собрания и обеспечивают соблюдение любых законных ограничений. Не следует допускать, чтобы распорядители обладали полномочиями сотрудников правоохранительных органов и применяли силу; напротив, их цель — убедить участников собрания в необходимости сотрудничества. Распорядителям следует иметь определенный уровень подготовки и получить подробные инструкции перед проведением собрания; координация действий распорядителей входит в обязанности организатора. Рекомендуется также, чтобы распорядители имели четкие опознавательные знаки.

**8. Наблюдатели.** В контексте настоящих «Руководящих принципов», наблюдателями считаются лица или группы, представляющие третьи стороны, не участвующие в собрании, основная цель которых — наблюдение и фиксирование происходящего на

собрании. Наблюдение за ходом собрания может обеспечить беспристрастное и объективное описание происходящего, включая фиксирование фактических действий как участников собрания, так и сотрудников правоохранительных органов. Хотя основная обязанность по обеспечению и защите свободы собраний возлагается на государство, НПО играют важную роль в содействии реализации прав человека. Поэтому правозащитникам следует позволить беспрепятственно осуществлять свою деятельность в контексте реализации права на свободу собраний.

**9. Доступ средств массовой информации.** Журналисты играют важную роль в обеспечении независимого освещения хода публичных собраний. С учетом этой роли власти обязаны проводить различие между журналистами и участниками собраний и обеспечивать журналистам как можно более открытый доступ.

## **РАЗДЕЛ В**

# Пояснительные комментарии

## Введение

1. Данные «Пояснительные комментарии» являются неотъемлемой частью «Руководящих принципов», вместе с которыми их и следует рассматривать. Пояснительные комментарии важны не только для правильного понимания и толкования «Руководящих принципов»; в них также приводятся примеры передовой практики, что придает особую ценность данному документу.
2. Часть I «Пояснительных комментариев» (главы 1-4) подчеркивает значение права на свободу собраний и дает общее описание этого права. В этой части приводится ряд общих принципов, которыми следует руководствоваться при регулировании этого права (глава 2), определяются законные основания для ограничения данного права и виды такого ограничения (глава 3), а также рассматриваются соответствующие процессуальные вопросы (глава 4). Часть II (главы 5-7) имеет более практическую направленность и рассматривает вопросы реализации законодательства о свободе собраний. В этой части определяются права и обязанности сотрудников правоохранительных органов (глава 5) и организаторов собраний (глава 6), а также роль других заинтересованных сторон (глава 7). В приложении А приведен перечень дел, на которые имеются ссылки в настоящем документе, а в приложении В — глоссарий используемых терминов (с русско-английским переводом). Глоссарий содержит основные термины и понятия, используемые в настоящих «Руководящих принципах» и комментариях к ним. В приложении С приводятся краткие биографии членов Совета экспертов БДИПЧ по вопросам свободы собраний.

## ЧАСТЬ I

# Свобода мирных собраний

## 1. Нормативно-надзорная деятельность в области свободы мирных собраний

### Значение свободы собраний

3. Во всем тексте «Руководящих принципов» и «Пояснительных комментариев» термину «свобода мирных собраний» отдается предпочтение по сравнению с термином «право на мирные собрания». Этим подчеркивается, что в основе любого права на собрание лежит более фундаментальное понятие свободы, суть которого заключается в том, что реализация этого права должна проходить без какого-либо вмешательства<sup>4</sup>. Участие в публичных собраниях должно быть исключительно добровольным<sup>5</sup>.
4. Мирные собрания могут проводиться в различных целях; среди них выражение взглядов и защита общих интересов, празднование, мемориальные акции, пикетирование и выражение протеста, и так далее. Свобода мирных собраний может иметь как символическое, так и практическое значение и может выступать в качестве важного звена в процессе сохранения и развития уровня культуры, а также в процессе сохранения идентичности меньшинств. Ее дополняют другие права и свободы, такие как свобода объединений<sup>6</sup>, право устанавливать и поддерживать контакты на территории государств<sup>7</sup>, свобода самовыражения<sup>8</sup> и свобода мысли, совести и вероисповедания<sup>9</sup>. Свобода собраний как таковая имеет основополагающее значение для развития личности, достоинства и самореализации каждого человека, а также для прогресса и процветания общества<sup>10</sup>.
5. Свобода собраний также считается одной из основ действующей демократии. Содействие участию в мирных собраниях — в дополнение к проведению выборов в соответствии с международными стандартами — помогает обеспечить всем членам того или иного сообщества возможность выражать мнения, которые они разделяют с дру-

гими людьми. Свобода мирных собраний как таковая является одной из форм прямой демократии. Она содействует развитию диалога как внутри гражданского общества, так и между гражданским обществом, политическими лидерами и правительством. При наличии соответствующего освещения в СМИ, публичные собрания обращены к внешнему миру в целом, а в странах, где деятельность СМИ ограничена или жестко регламентирована, свобода собраний жизненно необходима тем, кто стремится привлечь внимание к проблемам местного значения. Коммуникативный потенциал собраний подчеркивает, насколько важна свобода собраний для содействия переменам и для проведения их в жизнь. В этой связи государствам следует признать, что свобода собраний имеет глубокие и долгосрочные положительные последствия. Ведь финансовые затраты, связанные с защитой свободы собраний, окажутся скорее всего намного ниже, чем затраты на восстановление порядка после волнений, вызванных репрессивными мерами.

6. Предоставление возможности собираться свободно не только служит интересам демократии, но также имеет большое значение для создания толерантного общества, в котором возможно мирное сосуществование групп с различными, а возможно и несовместимыми убеждениями, нормами поведения или принципами.

### **Законодательная база**

7. **Регулирование свободы собраний в национальном законодательстве.** Свободу мирных собраний следует обеспечить конституционными гарантиями, которые должны предусматривать, как минимум, само право и обязательства по его защите. Кроме того, в конституции следует предусмотреть положение, гарантирующее справедливость процедур, применяемых при определении установленных в них прав. Вместе с тем, в положениях конституции невозможно предусмотреть конкретные детали или порядок действий, вследствие чего общие положения конституции открывают возможности для злоупотребления и предоставляют властям неоправданно широкую свободу действий.
8. В связи с этим в дополнение к конституционным гарантиям многие страны приняли специальные законы о публичных собраниях. Такие законы не должны препятствовать реализации конституционного права на мирные собрания, но должны быть направлены на его обеспечение и защиту. С этой точки зрения особенно важно, чтобы в рамках любого отдельного закона не создавалась чрезмерно регламентированная и бюрократизированная система, стремящаяся предусмотреть ограничения по любому вопросу, поскольку это может привести к нарушению основных прав. Этот риск реален для многих стран, и не случайно Венецианская комиссия выделила его в качестве особой проблемы<sup>11</sup>. Вместе с тем, хорошо разработанное законодательство может помочь *избежать* чрезмерного зарегулирования вопроса свободы собраний.

9. Национальное законодательство в сфере свободы собраний должно соответствовать ратифицированным этим государством международным документам, согласно которым и определяется законность принятия тех или иных национальных законов. Толкование и исполнение национального законодательства также должно согласоваться с соответствующим международным и региональным правом.
10. **Международные и региональные инструменты.** Рассматриваемые в данном разделе источники права входят в число наиболее важных договоров, к которым обращается БДИПЧ в процессе оценки законодательства. Международные и региональные нормы в области свободы собраний в значительной степени основаны на положениях двух правовых инструментов: Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)<sup>12</sup> и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), а также факультативных протоколов к ним<sup>13</sup>. Американская конвенция о правах человека также имеет особое значение для государств-участников Организации американских государств<sup>14</sup>.
11. Значение этих договоров отчасти связано с практикой решений, вынесенных соответствующими органами надзора: Комитетом ООН по правам человека, Европейским судом по правам человека и Межамериканской комиссией по правам человека. Этот свод прецедентного права неотделим от интерпретации этих норм, и лицам, в чьи обязанности входит исполнение национальных законов о свободе собраний, следует досконально его понимать. В связи с этим правительствам рекомендуется обеспечить, чтобы у соответствующих органов, равно как и у широкой общественности, был доступ к точному переводу наиболее важных прецедентных дел<sup>15</sup>.
12. Ниже приведены основные положения в отношении права на свободу мирных собраний (следует учитывать, что в определенных случаях окажутся применимыми и другие инструменты в области прав человека)<sup>16</sup>.

**Статья 20 (1), Всеобщая декларация прав человека**

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

**Статья 21, Международный пакт о гражданских и политических правах**

«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».

**Статья 11, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод**

«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».

**Статья 15, Американская конвенция о правах человека**

«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».

**Копенгагенский документ ОБСЕ**

9.2 «[Государства-участники подтверждают, что] каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам».

**Свобода мирных собраний в контексте других прав и свобод**

13. Необходимо, чтобы участники процесса разработки и исполнения законов о свободе собраний с должным вниманием относились к взаимосвязи между правами и свободами, закрепленными в этих договорах. Необходимость глобального подхода к свободе собраний подчеркивается также в положениях об уничтожении прав, изложенных в Статье 30 «Всеобщей декларации прав человека» (ВДПЧ), в Статье 5 МПГПП и в Статье 17 ЕКПЧ.

**Статья 30, Всеобщая декларация прав человека**

«Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано, как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации»<sup>17</sup>.

**Статья 5, Международный пакт о гражданских и политических правах**

«1. Ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте».

**Статья 17, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод**

«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».

14. Наложение ограничений на право на свободу мирных собраний также является потенциальным посягательством на право на свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и вероисповедания. Если возникают проблемы, связанные и с другими названными правами, то вопросы по существу следует рассматривать с точки зрения защиты права, которое имеет самое прямое отношение к фактам (*lex specialis*), а другие права следует рассматривать как второстепенные (*lex generalis*)<sup>18</sup>. Важно подчеркнуть, что Европейский суд по правам человека заявил, что ЕКПЧ следует рассматривать как единое целое, и что применение любой отдельной статьи не должно противоречить общей логике Конвенции<sup>19</sup>.

## Основные определения и категории собраний

**В контексте настоящих «Руководящих принципов» собрание означает намеренное и временное присутствие в общественном месте, не являющемся зданием или сооружением, группы лиц с целью выражения общих интересов<sup>20</sup>.**

15. По определению, собрание требует присутствия, по меньшей мере, двух человек. Тем не менее, лицу, выступающему с протестом и пользующемуся своим правом на свободу выражения мнения в индивидуальном порядке, когда физическое присутствие такого лица является неотъемлемой частью такого выражения, следует обеспечить такую же защиту, как и тем, кто собирается вместе для проведения собрания.
16. Свобода мирных собраний относится к различным видам деятельности, включающим как собрания, проходящие на одном участке территории (такие как встречи, массовые акции, демонстрации, митинги, сидячие демонстрации и пикеты)<sup>21</sup>, так и собрания, предусматривающие передвижение участников (такие как парады, похоронные и свадебные процессии, паломничество и сопровождение)<sup>22</sup>. Эти примеры не являются исчерпывающими, и национальное законодательство может указывать на необходимость инклюзивной и расширенной интерпретации термина «собрание», как, например, следующие извлечения из законов Казахстана и Финляндии. В этих примерах также можно увидеть, что термин «временное» не должен исключать возведение с целью протеста палаточных городков или других временных конструкций<sup>23</sup>.

**Статья 1, Указ Президента, имеющий силу закона «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (1995 г.)**

«...под формами выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, именуемых в законодательстве собраниями, митингами, шествиями и демонстрациями, следует понимать также голодовку в общественных местах, возведение юрт, палаток, иных сооружений и пикетирование».

### **Закон Финляндии об общественных собраниях (1999 г.)**

«Во время публичного собрания допускается использование плакатов, эмблем, громкоговорителей и другого оборудования, которое обычно используется на митингах; допускается также возведение временных конструкций. В этом случае организатор обязан удостовериться, что такие действия не приведут к возникновению какой-либо опасности, несоразмерного неудобства или к причинению вреда участникам, прохожим или окружающей среде».

17. Данные «Руководящие принципы» применимы к собраниям, проводимым в общественных местах, равное право на использование которых есть у каждого человека, и которые не являются зданиями или сооружениями (например, общественные парки, площади, улицы, проспекты, тротуары и пешеходные дорожки)<sup>24</sup>.
18. Участники публичных собраний имеют столько же прав на пользование такими местами в течение разумного периода времени, как и любые другие лица. Более того, публичный протест, как и свобода собраний в целом, должны рассматриваться как такое же обоснованное использование общественной территории, как и другие цели, для которых обычно используется общественная территория (например, для движения транспорта и пешеходов). Этот принцип был прямо утвержден в решении Верховного суда Израиля от 1979 года:

### **Решение Верховного суда Израиля по делу «Саар против Министерства внутренних дел и полиции» (1979 г.)<sup>25</sup>**

«...При рассмотрении соображений, связанных с «дорожным движением», необходимо всегда соблюдать баланс между интересами граждан, которые желают провести митинг или шествие, и интересами граждан, чье право на проход затрагивается данным митингом или шествием. Точно так же, как мое право на проведение демонстрации на городской улице ограничивается правом моего сотоварища на свободный проход по этой улице, его право пройти по улице города ограничивается моим правом на проведение митинга или шествия. Улицы всегда были предназначены для движения пешеходов и транспорта, но это не единственное их предназначение. Они также предназначены для проведения шествий, парадов, похоронных процессий и подобных мероприятий».

19. Другие места общественного пользования, являющиеся зданиями и сооружениями, такие как государственные залы, стадионы или вестибюли общественных зданий, являются подходящим местом для проведения публичных собраний в той мере, в какой такие здания разрешено использовать в подобных целях. Их использование зависит от соответствующих законов, направленных на охрану здоровья и обеспечение безопасности, а также от законов против дискриминации (см. пункты 45-59).
20. Кроме того, частные владения, на территории которых возможно проведение собраний, митингов или встреч, конечно, могут быть использованы для их проведения, но владелец собственности может предоставить ее в распоряжение кому угодно по своему выбору, лишь при условии соблюдения законов об охране здоровья и обеспечении безопасности, а также законов против дискриминации (см. пункты 45-59)<sup>26</sup>. Хотя свобода мирных собраний распространяется как на публичные, так и на частные собрания<sup>27</sup>, использование частной собственности для выражения мнения сопряжено с вопросами, которые отличаются от тех, которые связаны с использованием общественной собственности. В связи с этим данные «Руководящие принципы» не распространяются на собрания, проводимые в помещениях. Тем не менее, общие положения законов об охране общественного порядка и уголовное законодательство часто применяются и к частной собственности. Это гарантирует применение соответствующих мер в случае, если происходящие в пределах частной собственности события сопряжены с нанесением вреда другим гражданам.
21. Однако важно отметить, что в ряде стран наблюдается тенденция к приватизации общественных территорий. Это вызывает серьезную обеспокоенность в связи с вопросами регулирования такой территории и последствиями, которое оно может иметь для собраний, выражения мнений и протеста, и требует пристального внимания<sup>28</sup>. В деле о праве на свободу выражения мнения «Эппли и др. против Соединенного Королевства» (2003 г.) Европейский суд по правам человека постановил, что успешная реализация права на свободу выражения мнения «не просто зависит от обязанности государства воздерживаться от вмешательства, но и может потребовать активных мер защиты даже в сфере отношений между частными лицами» (см. ниже извлечение из этого решения)<sup>29</sup>. Защита свободы собраний в местах, находящихся в частной собственности, может быть необходимой при нарушении самой сути этого права.

### **Извлечение из дела «Эплби и др. против Соединенного Королевства»<sup>30</sup>**

«В том случае, ... когда запрет на доступ в частные владения препятствует любой эффективной реализации свободы выражения мнения или можно сказать о том, что произошло нарушение самой сути этого права, Суд не исключает возможности возникновения активного обязательства государства по защите реализации прав, которые гарантируются Конвенцией, путем регулирования прав на частную собственность. Примером может служить город с самоуправлением, где все муниципальные органы контролируются частной организацией».

## **Мирные собрания и собрания с несоблюдением закона**

22. **Мирные собрания.** Лишь мирные собрания подлежат защите в рамках права на свободу собраний. Собрание следует определять как мирное, если его организаторы имеют мирные намерения<sup>31</sup>. Намерения организаторов следует считать мирными, если нет явных и неоспоримых доказательств тому, что организаторы или участники данного собрания будут применять непосредственные насильственные действия, высказываться в их поддержку или подстрекать к ним. Термин «мирное» следует распространять и на поведение, которое может раздражать или оскорблять лиц, не согласных с выдвигаемыми данным собранием идеями или заявлениями<sup>32</sup>, а также даже на поведение, которое направлено на намеренное воспрепятствование или создание помех действиям третьих лиц<sup>33</sup>. Например, собрание, связанное исключительно с пассивным сопротивлением или блокированием дорог в виде сидячих демонстраций, следует признать мирным<sup>34</sup>. Если соблюдается основной критерий, согласно которому собрание признается мирным, то это автоматически приводит к возникновению активных обязательств государственной власти в отношении права на свободу мирных собраний (см. пункты 26-29). При определенных обстоятельствах в отношении мирных собраний могут быть применены ограничения в установленном порядке.
  
23. **Собрания с несоблюдением закона.** Очевидно, что собрания, которые не признаются мирными, будут также признаны собраниями, которые проводятся с несоблюдением закона ввиду присутствия явной и непосредственной угрозы прямого применения насилия. Однако, собрания, которые признаны мирными, тоже теоретически могут проходить с несоблюдением закона. Это может случиться, если 1) собрание не соответствует необходимым требованиям, установленным в национальном законодательстве (которое при этом должно соответствовать международным стандартам в сфере прав человека); 2) собрание преследует считающиеся незаконными цели (см. пункт 135). Регулирование мирных собраний, проходящих с несоблюдением закона, связано с рядом важных вопросов, которые встают перед лицами, в чьи обязанности входит выполнение и принудительное обеспечение исполнения закона (см. ниже пункты 132-135).

## 2. Общие принципы

24. На всех этапах разработки, интерпретации и применения законодательства в отношении свободы собраний следует уделять должное внимание соблюдению рассматриваемых ниже общих принципов. Лица, ответственные за интерпретацию и применение законов, должны обладать четким пониманием этих принципов. Для этого в законодательстве, регулирующем свободу собраний, следует четко прописать три принципа, а именно: презумпция в пользу проведения собраний, обязанность государства защищать мирные собрания и принцип соразмерности.

### Презумпция в пользу проведения собраний

25. Так как право на свободу мирных собраний относится к основным и основополагающим правам, его реализацию следует по мере возможности избавить от регулирования. Таким образом, все, что законом прямо не запрещено, следует считать разрешенным и не требовать, чтобы желающие провести какое-либо собрание получали на это разрешение. Презумпция в пользу свободы должна быть четко и недвусмысленно установлена законом. Во многих странах это достигается путем конституционных гарантий, но это так же может быть установлено в специальном законодательстве по регулированию собраний (см. приведенные ниже извлечения из законов Румынии и Армении). Судам и другим органам не следует интерпретировать эти положения таким образом, чтобы это приводило к ограничению прав<sup>35</sup>. Кроме того, в обязанности государства входит создание достаточных механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реализацию свободы собрания на практике без чрезмерного бюрократического регулирования. Соответствующие государственные органы должны оказывать поддержку лицам и группам лиц, желающим провести мирное собрание.

#### **Статья 36, Конституция Румынии**

«Свобода собраний

Публичные митинги, демонстрации, шествия или любого рода собрания свободны и могут организовываться и проводиться лишь мирно, без любых видов оружия».

**Статья 1, Закон Республики Армения «О порядке проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций» (2004 г.)**

«Цели и предмет регулирования закона

1. Целью настоящего закона является создание условий, необходимых для осуществления гражданами Республики Армения, иностранными гражданами, лицами без гражданства (далее «граждане») и юридическими лицами их конституционного права на проведение мирных, без оружия, встреч, собраний, митингов и демонстраций, как это установлено Конституцией и международными договорами».

**Обязанность государства защищать мирные собрания**

26. На государство возлагается позитивная обязанность по активной защите мирных собраний (см. пункты 115-148)<sup>36</sup>, которую следует прямо закрепить в любом соответствующем национальном законодательстве по свободе собраний и полномочиям полиции. В соответствии с этой позитивной обязанностью государство должно защищать участников мирного собрания от любого лица или группы лиц (включая провокаторов и участников других собраний, проводимых в знак несогласия с данным собранием), которые предпринимая попытки сорвать собрание или каким-либо образом препятствовать его проведению.
27. Об особом значении свободы собраний для демократии было сказано выше в пункте 6 настоящего документа. В этой связи государству следует взять на себя все затраты, связанные с обеспечением достаточного уровня безопасности (включая управление транспортными потоками и большими скоплениями людей). Государство не должно взимать какие-либо дополнительные денежные сборы за обеспечение надлежащего порядка силами правоохранительных органов. Кроме того, от организаторов некоммерческих публичных собраний не следует требовать страхования гражданской ответственности за свое мероприятие. Расходы на страхование могут стать серьезным сдерживающим фактором для тех, кто желает воспользоваться своим правом на свободу собраний, а для многих организаторов — препятствием для проведения собрания. Точно также, ответственность за уборку территории после проведения собрания обычно должна лежать на муниципальных органах власти. От организатора собрания не следует требовать возмещения несоразмерных или непомерных расходов на уборку. В особенности это касается собраний, проводящихся на общественные средства. Однако даже в случае коммерческого спонсорства собрания властям не следует использовать этот факт в качестве основания для требования оплаты несоразмерных расходов на уборку.

**Статья 18, Закон Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (2004 г.)**

«Поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения публичного мероприятия осуществляются [органами власти] на безвозмездной основе».

28. В случаях, когда лица, проводящие или пытающиеся провести собрание, придерживаются непопулярных взглядов, обязанность государства защищать мирные собрания приобретает особую важность, так как в таких ситуациях возрастает вероятность насильственного противостояния. Однако возможность возникновения беспорядков, обусловленная враждебным отношением к участникам мирного собрания, не должна служить оправданием для наложения ограничений на проведение мирного собрания. Кроме того, позитивная обязанность государства по защите мирных собраний распространяется и на проводящиеся одновременно собрания оппонентов (часто называемые собраниями в знак несогласия с другим собранием)<sup>37</sup>. Таким образом, государству следует подготовить достаточные ресурсы охраны общественного порядка для обеспечения проведения демонстраций и связанных с ними одновременных собраний, участники которых находятся в зоне видимости и слышимости друг друга (см. пункты 82 и 100).
29. Обязанность защищать мирные собрания также подразумевает, что сотрудники правоохранительных органов должны иметь соответствующую подготовку для работы с общественными собраниями, а также что культурные и этические принципы деятельности правоохранительных органов должны способствовать правильной расстановке приоритетов в отношении защиты прав человека<sup>38</sup>. Это означает не только то, что они должны владеть приемами управления потоками людей, позволяющими свести к минимуму риск причинения вреда всем участникам, но также и то, что они должны полностью осознавать и понимать свою ответственность за оказание всевозможного содействия проведению мирных собраний.

### **Законность**

30. Любые налагаемые ограничения должны базироваться на положениях основного законодательства. Само законодательство должно быть достаточно четко сформулировано, чтобы позволить каждому определить, вступает ли его поведение в противоречие с нормами закона, и какими могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений<sup>39</sup>. Национальное законодательство должно предусматривать четкие определения для того, чтобы закон оставался несложным для понимания и применения, а также для

предотвращения попыток регулировать деятельность, которая регулированию не подлежит. Следовательно, определения должны быть не слишком детализированными и не слишком широкими.

31. Требование о предсказуемости последствий нарушения закона не обязательно означает необходимость принятия единого консолидированного закона о свободе собраний, однако для выполнения этого требования следует обеспечить согласованность положений различных законов, которые могут применяться для регулирования свободы собраний. Для обеспечения непротиворечивости и прозрачности законодательства, следует избегать ситуаций, при которых законодательная норма, регулирующая свободу мирных собраний, дублирует положения, уже закрепленные в других законах.
32. Чем уже сфера действия закона, тем более точными должны быть используемые в нем формулировки. Положения конституции, например, имеют более общий характер, а потому могут быть сформулированы менее четко, чем положения других законов<sup>40</sup>. Законодательные положения, которые наделяют органы регулирования дискреционными полномочиями, должны содержать конкретизированные формулировки. Следует разработать четкое руководство или критерии по применению таких полномочий с тем, чтобы ограничить возможности их произвольной интерпретации.
33. Для достижения большей определенности, любые ограничения, налагаемые до проведения собрания, следует оформлять в виде официального письменного документа и направлять организаторам мероприятия. Кроме того, соответствующие органы обязаны обеспечить, чтобы любые ограничения, применяемые во время собрания, находились в полном соответствии с законом и не противоречили сложившейся судебной практике. После проведения собрания применение любых не прописанных в законе санкций и наказаний не допускается<sup>41</sup>.

## **Соразмерность**

34. Любые ограничения права свободы собраний должны соответствовать принципу соразмерности<sup>42</sup>. Учитывая, что к собраниям может применяться широкий спектр методов вмешательства для достижения властями законных целей<sup>43</sup>, предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства.
35. Руководство органа регулирования должно осознавать, что его полномочия включают возможность наложения целого ряда различных ограничений, а не сводятся лишь к выбору между невмешательством с одной стороны и запретом собрания — с другой (см. пункты 80-82). Любые ограничения следует тесно увязывать с конкретными проблемами, которые вызывают обеспокоенность, и точно нацеливать на достижение конкретной цели (целей), намеченной государственными органами. В отношении лю-

бого ограничения государство должно продемонстрировать, что такое ограничение призвано обеспечить существенные интересы, которые не будут соблюдены в случае неприменения данного ограничения. Тем самым принцип соразмерности требует, чтобы власти не прибегали к практике частого применения ограничений, которые в корне меняют характер мероприятия, например, изменяя маршрут шествий таким образом, чтобы он проходил через удаленные от центра районы города.

36. Оценка соразмерности того или иного ограничения требует учета ряда факторов, к которым относятся:
- Характер данного права;
  - Важность цели, во имя которой вводится ограничение;
  - Характер и масштабы ограничения;
  - Соотношение между ограничением и целью, которую оно преследует;
  - Возможность достижения той же цели за счет менее строгих ограничений<sup>44</sup>.
37. «Принцип соразмерности является средством для достижения баланса. Он не устанавливает прямую взаимосвязь между правом и основанием для вмешательства в реализацию этого права, а способствует нахождению баланса между основанием для вмешательства и характером и масштабами вмешательства»<sup>45</sup>. Принцип соразмерности требует полной и объективной оценки конкретных обстоятельств, оказывающих влияние на проведение собрания. Европейский суд по правам человека постановил также, что основания, на которые государственные власти ссылаются для подтверждения соразмерности своих действий, должны быть «существенными и достаточными», а также опираться на «приемлемую оценку соответствующих фактов»<sup>46</sup>. Одних подозрений или предположений недостаточно<sup>47</sup>.

**Извлечение из Статьи 7 (III)-(IV), Закон Азербайджанской Республики  
«О свободе собраний» (1998 г.)**

«Ограничение свободы собраний должно быть соразмерно поставленным целям. При достижении поставленной цели такое ограничение не должно выходить за необходимые и достаточные пределы. ... меры, принимаемые для ограничения свободы собраний, должны быть в высшей степени необходимыми для достижения цели, во имя которой накладываются данные ограничения».

38. Следовательно, автоматическое применение предусмотренных законом ограничений (например, запрет на проведение любых демонстраций в определенный период времени или в каком-либо общественном месте, которое подходит для проведения собраний) обычно приводит к тому, что под действие ограничений подпадает чрезмер-

но большое количество мероприятий. В результате, в виду отсутствия учета конкретных обстоятельств в каждом отдельно взятом случае, имеет место нарушение принципа соразмерности.

39. Однако время, место и порядок проведения отдельных публичных собраний можно регулировать для того, чтобы не допустить неоправданного ущемления прав и свобод других людей. При этом следует обеспечить надлежащий баланс между правом людей на выражение собственного мнения посредством собраний и необходимостью оградить неучаствующих в собрании лиц от ненужного бремени. Такое регулирование не должно зависеть от идейной направленности собрания.
40. Если анализ соответствующих факторов показывает, что государственные органы имеют надлежащие основания для вывода о необходимости введения ограничений на время или место проведения собрания (а не просто на порядок его проведения), то следует предложить подходящую альтернативу по времени или месту проведения такого собрания<sup>48</sup>. Любая альтернатива должна обеспечивать, чтобы мнение, выражению которого посвящено данное собрание, все равно могло быть доведено до сведения тех, кому оно предназначено. Другими словами, собрание должно проводиться в зоне видимости и слышимости целевой аудитории (см. пункты 100-102).

**Статья 13(4)-13(5), Закон Республики Армения «О порядке проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций» (2004 г.)**

4. Если при рассмотрении уведомления уполномоченный орган находит достаточные основания для запрета проведения массового общественного мероприятия в соответствии с подпунктами 2, 3 или последним пунктом части 1 настоящей Статьи, то такой уполномоченный орган обязан предложить организатору на выбор другие даты (без изменения времени и места, указанных в уведомлении), другое время (без изменения указанных в уведомлении даты и места) для проведения массового общественного мероприятия или другие условия проведения такого мероприятия.

5. Если при рассмотрении уведомления уполномоченный орган находит достаточные основания для запрета проведения массового общественного мероприятия в соответствии с подпунктом 4 пункта 1 настоящей Статьи, такой уполномоченный орган обязан предложить организатору на выбор другое место для проведения данного массового общественного мероприятия (без изменения даты и времени, указанных в уведомлении).

## **Надлежащее административное регулирование, прозрачность процесса принятия решений и доступ к правосудию**

41. Общественности следует знать, какой орган несет ответственность за принятие решений в отношении регулирования свободы собраний, и это должно быть четко закреплено в законе. Важно, чтобы полномочия принимающего решения органа были закреплены за ним надлежащим образом, поскольку те, кто вынужден брать на себя ответственность за принятие неоднозначных решений в отношении публичных собраний, часто подвергаются сильному давлению со стороны общественности (что может привести к принятию решений, которые не согласуются с нормами в области прав человека, закрепленными в данных «Руководящих принципах»). В некоторых правовых системах уместным может быть вариант, при котором решения о регулировании собраний принимаются не тем органом, который обязан обеспечивать соблюдение закона. Такое разделение полномочий может оказаться полезным для правоохранительных органов тем, что укрепит их иммунитет против давления, направленного на отмену того или иного непопулярного решения. В странах, для которых характерно разнообразие этнических групп, культур и традиций, может быть полезным, если в составе органа регулирования будет обеспечено широкое представительство всех таких различных общественных групп.
42. Органу регулирования следует обеспечить, чтобы общественность имела достаточный доступ к достоверной информации в отношении публичных собраний<sup>49</sup>. Многие страны уже приняли специальные законы о доступе к информации, открытости процесса принятия решений и надлежащей практике управления; следует, чтобы все эти законы применялись и в отношении регулирования свободы собраний.
43. Прозрачность процесса принятия решений призвана обеспечить такое положение, при котором свобода мирных собраний не ограничивается на основании воображаемых угроз или даже на основании реальных рисков, которые, при обеспечении соответствующих возможностей, можно надлежащим образом свести к минимуму до начала мероприятия. Статья 41 Хартии основных прав Европейского Союза устанавливает, что каждый имеет право на надлежащее административное управление.

### **Статья 41, Хартия основных прав Европейского Союза (провозглашена 7 декабря 2000 г.)**

1. Каждый человек имеет право на беспристрастное и справедливое рассмотрение своего дела в течение разумного срока учреждениями и органами Союза.

2. Данное право включает:
  - право каждого лица быть выслушанным до того, как в отношении него будет предпринята какая-либо мера, которая может неблагоприятно на нем отразиться;
  - право каждого лица на доступ к информации о нем с условием соблюдения законных интересов конфиденциальности, профессиональной и коммерческой тайны;
  - обязанность администрации мотивировать свои решения.

44. В законах в отношении свободы собраний следует предусмотреть четкую процедуру регулирования и определить порядок взаимодействия между организаторами мероприятий и органами регулирования. Такая процедура должна установить надлежащие сроки, используя предлагаемую дату проведения мероприятия в качестве точки обратного отсчета, и предусматривать достаточно времени на каждую стадию процесса регулирования.

### **Недискриминационность**

45. Каждый в равной степени имеет право на свободу мирных собраний. Принцип, согласно которому права человека надлежит применять без дискриминации, лежит в основе толкования норм в области прав человека. Статья 26 МПГПП и Статья 14 ЕКПЧ устанавливают, что каждое государство обязано обеспечить реализацию прав человека, признаваемых в этих договорах, без какой-либо дискриминации для всех лиц на территории данного государства<sup>50</sup>.
46. Статья 14 ЕКПЧ не предусматривает отдельно право на недискриминацию, но скорее дополняет другие существенные положения Конвенции и Протоколов к ней. Таким образом, Статья 14 применима лишь в тех случаях, когда рассматриваемые факты (а, возможно, и основания для ограничения) относятся к сфере реализации одного или более иных прав, гарантируемых Конвенцией<sup>51</sup>. Государствам-участникам ОБСЕ и государствам, подписавшим ЕКПЧ, настоятельно рекомендуется ратифицировать Протокол 12 (см. ниже), который содержит запрет на дискриминацию.

### Протокол 12 к ЕКПЧ, Статья 1 — Общее запрещение дискриминации

1. Пользование любым правом, признанным законом, 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 любого иного обстоятельства.
2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи.

47. Важно отметить, что толкование установленного в Статье 26 МПГПП запрета на дискриминацию по половому признаку включает и запрет на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации<sup>52</sup>. Статья 13 Амстердамского договора также предусматривает, что странам Европейского Союза надлежит «предпринимать действия, необходимые для борьбы с дискриминацией по признаку... сексуальной ориентации», а Статья 21(2) Хартии Европейского Союза об основных правах запрещает «всякую дискриминацию по любому признаку», включая по признаку сексуальной ориентации<sup>53</sup>.
48. Таким образом, орган регулирования не имеет права предъявлять к одним лицам, желающим организовать собрание, более обременительные требования, чем к любым иным лицам, которые обращаются с теми же намерениями<sup>54</sup>. Однако орган регулирования вправе применять разные подходы к лицам, в ситуации которых имеются значительные различия<sup>55</sup>. Статья 26 МПГПП гарантирует всем лицам равенство перед законом и право на равную защиту закона. Это подразумевает, что решения органов власти в отношении свободы собраний не должны приводить к дискриминации, что означает запрет как на прямую, так и на непрямую дискриминацию<sup>56</sup>. Более того, если в ходе собрания имеет место преступное поведение (например, физическое нападение на участников), правоохранительные органы обязаны провести расследование на предмет того, не была ли дискриминация в числе факторов, способствовавших таким нарушениям<sup>57</sup>.
49. Попытки запретить и на постоянной основе не допускать проведения собраний, организуемых представителями одной расовой группы на территории, большинство населения которой составляют представители другой расовой группы, могут рассматриваться как содействие сегрегации. Тем самым такие действия вступают в противоречие с Конвенцией ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в Статье 3 которой утверждается, что «государства–участники особо осуждают расовую сегрегацию и апартеид и обязуются предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику такого характера на территориях, находящихся под их юрисдикцией».

50. В следующем разделе рассматриваются некоторые ключевые положения в области прав человека, направленные на защиту свободы мирных собраний тех групп, чьи права иногда не получают достаточной защиты.
51. **Группы и юридические лица.** Свобода мирных собраний может быть реализована как отдельными лицами, так и организациями (см., например, приводимое ниже извлечение из Закона Болгарии о собраниях, митингах и демонстрациях)<sup>58</sup>. Для обеспечения защиты свободы мирных собраний на практике государствам следует отменить требование об обязательной регистрации любой общественной организации и гарантировать гражданам право создавать формальные и неформальные объединения.

**Статья 2, Закон Болгарии о собраниях, митингах и демонстрациях (1990 г.)**

«Граждане, объединения, политические и другие общественные организации могут организовывать и проводить собрания, митинги и демонстрации».

52. **Меньшинства.** Представителям меньшинств и коренного населения следует гарантировать свободу организации и участия в публичных собраниях. Статья 7 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (1995 год) устанавливает, что «стороны обеспечивают уважение прав каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и религии»<sup>59</sup>. Статья 3(1) Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992 года) утверждает, что «лица, принадлежащие к меньшинствам, могут осуществлять свои права ... как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы, без какой бы то ни было дискриминации»<sup>60</sup>.
53. **Неграждане (лица без гражданства, беженцы, иностранные граждане, лица, ищущие убежища, мигранты и туристы).** Международное законодательство в сфере прав человека требует, чтобы на неграждан «распространялось право на мирные собрания»<sup>61</sup>. Следовательно, важно, чтобы закон предусматривал право на свободу мирных собраний не только для граждан, но и для лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов. Однако следует учитывать, что Статья 16 ЕКПЧ предусматривает, что «ничто в статьях 10, 11 и 14 не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев». Применение Статьи 16 следует ограничить запрещением для неграждан допускать такие высказывания, которые являются прямой угрозой национальной безопасности. Нет никаких причин для за-

прета негражданам принимать участие в собрании, которое, к примеру, организовано в знак протеста против действующих в данной стране законов или политики в отношении иммигрантов. Рост активности транснациональных движений протеста также подчеркивает важность обеспечения свободы собраний неграждан<sup>62</sup>.

54. **Женщины.** Согласно Статье 3 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW), государства-участники обязуются принимать все соответствующие меры для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин с тем, чтобы гарантировать им осуществление и пользование правами человека и основными свободами на основе равенства с мужчинами<sup>63</sup>.
55. **Дети.** Дети, как и взрослые, также обладают законными потребностями и интересами. Право на свободные мирные собрания наделяет их средствами для выражения своего мнения и внесения вклада в жизнь общества. Статья 15 Конвенции ООН о правах ребенка требует, чтобы государства-участники признавали право детей на организацию мирных собраний и участие в них<sup>64</sup>.

#### **Статья 15, Конвенция ООН о правах ребенка**

1. Государства-участники признают право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных собраний.
2. В отношении осуществления данного права не могут применяться какие-либо ограничения, кроме тех, которые применяются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественной безопасности, общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

56. Учитывая серьезную ответственность организаторов публичных собраний (см. пункты 149-155), закон может устанавливать определенный минимальный возрастной порог для организаторов с должным вниманием к развивающимся способностям ребенка (см. ниже пример из Закона Финляндии об общественных собраниях). Закон также может предусматривать, что несовершеннолетние имеют право на организацию публичных мероприятий лишь в случае наличия соответствующего согласия родителей или законных опекунов.

### Раздел 5. Закон Финляндии «Об общественных собраниях» (1999 г.)

Право на организацию общественных собраний

«... Лицо с ограниченной дееспособностью по достижении возраста в 15 лет может быть организатором публичного собрания, если нет явных доказательств тому, что данное лицо не может соответствовать требованиям, предъявляемым законом к организаторам собраний. Другие лица с ограниченной дееспособностью могут выступать в качестве организаторов публичных собраний совместно с дееспособными лицами».

57. **Другие лица с ограниченной дееспособностью.** Международные нормы устанавливают, что «любое психически больное лицо имеет право на осуществление всех гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, признанных в ... Международном пакте о гражданских и политических правах и в других соответствующих документах»<sup>65</sup>. Конвенция ООН о правах инвалидов также подчеркивает необходимость «поощрения, защиты и обеспечения полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод»<sup>66</sup>. Таким образом, следует способствовать осуществлению каждым человеком права на свободу мирных собраний независимо от его дееспособности.
58. **Полиция, военнослужащие и должностные лица.** ЕКПЧ позволяет закреплять в законодательстве «законные ограничения на осуществление прав [на свободу собраний и свободу объединения] лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства»<sup>67</sup>. Любые такие ограничения должны быть сформулированы таким образом, чтобы с одной стороны обеспечить соответствующее исполнение этими сотрудниками своих должностных обязанностей, а с другой — поддержать доверие общества к нейтралитету этих сотрудников<sup>68</sup>. Основным здесь является определение термина «нейтралитет». Нейтралитет не следует понимать как избыточное ограничение права иметь собственное мнение и выражать его. Таким образом, в законодательстве не следует ограничивать право сотрудников правоохранительных органов или военнослужащих на свободу собраний кроме случаев, когда такие ограничения напрямую связаны с исполнением ими служебного долга, и то лишь в объеме, который абсолютно необходим с точки зрения выполнения профессиональных обязанностей. Ограничения следует применять лишь в тех случаях, когда их участие в собрании может поставить под сомнение нейтралитет полиции или военнослужащих при несении ими службы в интересах всех групп общества.
59. **Правозащитники.** Статья 5 Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поддерживать и защищать общепризнанные права человека и основные свободы защищает свободу мирных собраний в целях поддержки и защиты прав человека и основных свобод<sup>69</sup>.

### 3. Ограничения свободы собраний

60. Международные и региональные инструменты в области прав человека утверждают и защищают право на свободу мирных собраний, но при этом они позволяют государствам устанавливать определенные ограничения в отношении этой свободы. В данной главе рассматриваются законные основания для применения таких ограничений, а также возможные виды ограничений.

#### Законные основания для наложения ограничений на свободу собраний

61. Законные основания для ограничений (такие, как предотвращение беспорядков или преступлений, а также защита прав и свобод других лиц) установлены соответствующими международными и региональными документами по правам человека, в связи с чем в национальном законодательстве дополнительные основания вводить не следует.
62. Органы регулирования не должны создавать препятствий для реализации права на свободу собраний в случае отсутствия убедительных доводов в пользу применения таких ограничений. Применение излагаемых ниже принципов должно помочь органам регулирования в определении правомерности подобных доводов. Перечисленные ниже законные основания (предусмотренные ограничительными пунктами Статьи 21 МПГПП и Статьи 11 ЕКПЧ) не являются разрешением на применение ограничений; бремя доказательства законности любых оснований для наложения ограничений целиком возлагается на органы власти.
63. **Общественный порядок.** Присущая этому термину неточность<sup>70</sup> не может служить оправданием для запрета или принудительного прекращения мирных собраний. Ни гипотетический риск общественных беспорядков, ни присутствие враждебно настроенной публики не являются законным основанием для запрета мирного собрания. Предварительные ограничения на проведение собрания, применяемые ввиду возможных незначительных случаев насилия, скорее всего, следует признать несоразмерной мерой, а с любыми изолированными вспышками насилия следует бороться посредством ареста и судебного преследования по факту нарушения, а не путем предварительных мер сдерживания<sup>71</sup>. Европейский суд по правам человека отметил, что «человек не лишается права на свободу мирных собраний в результате отдельной вспышки насилия или других наказуемых деяний, совершенных в ходе демонстрации другими лицами, если данный человек сохраняет мирные намерения или поведение»<sup>72</sup>.
64. Ограничения следует применять на основании необходимости защиты общественного порядка лишь в том случае, когда участники данного собрания призывают к немедлен-

ным противоправным действиям, и существует вероятность, что такие действия будут совершены. Этот принцип основывается на доктрине «явной и непосредственной угрозы», закрепленной в прецедентном праве США, и схож с Принципом 6 Йоханнесбургских принципов национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации. Этот принцип реализуется при наличии намерения подстрекательства к насилию, высокой степени вероятности неизбежного совершения насильственных действий, а также при наличии причинно-следственной связи между этими действиями и выражаемым на данном собрании мнением. Такой подход призван распространить меры защиты на высказывания, которые вызывают активные возражения у других групп общества, а также на критические политические заявления при условии, что такие мнения не связаны с реальной и неминуемой угрозой насильственных действий. Применение критерия «явной и непосредственной угрозы» в спорных случаях, связанных с правом на свободные мирные собрания и свободу мнений, позволяет обеспечить, чтобы принимаемое решение не приводило к ущемлению права на политическое участие<sup>73</sup>.

65. **Общественная безопасность.** Проблемы обеспечением общественной безопасности в значительной мере пересекаются с проблемами поддержания общественного порядка. Государство обязано защищать общественную безопасность, и эта обязанность ни при каких обстоятельствах не может быть передана или делегирована организатору того или иного собрания. Вместе с тем, это не означает, что организатор или распорядители не могут оказывать помощь в обеспечении безопасности граждан. К примеру, организатор собрания может опровергнуть любые заявления о том, что его мероприятие может поставить под угрозу общественную безопасность, обеспечив присутствие достаточного количества распорядителей (см. пункты 156-160).
66. **Защита здоровья и нравственности.** Следует отметить, что «право на здоровье тесно связано с реализацией других прав человека и зависит от них, ...включая...право свободы объединений, собраний и передвижения. Эти и другие права и свободы соотносятся с неотъемлемыми составляющими права на здоровье»<sup>74</sup>.
67. Любые ограничения, налагаемые на свободу собраний, не должны покушаться на саму суть этого права. Приверженность принципам определенной политической идеологии или религиозных убеждений не может служить оправданием для применения превентивных или карательных санкций в отношении свободы собраний. Более того, следует учитывать не только то, что основные договоры в сфере прав человека (МПГПП и ЕКПЧ) являются «живыми инструментами», а потому призваны отражать меняющиеся нравственные ценности, но и то, что нравственные воззрения субъектов политической власти не являются синонимом общественной нравственности в том смысле, в каком она понимается в контексте оснований для ограничения свободы собраний<sup>75</sup>.

68. Как указано выше в разделе «Законность» (пункты 30-33), любые ограничения должны основываться на положениях национального законодательства, а само законодательство должно иметь достаточно ясную и четкую формулировку для того, чтобы каждый мог предвидеть последствия своих действий. Недостаточно, чтобы поведение было просто оскорбительным с точки зрения нравственности; необходимо, чтобы оно считалось преступным и определялось законом как таковое<sup>76</sup>. Это требование правовой определенности в равной степени применимо ко всем видам ограничений (налагаемых до, во время и после проведения собрания), включая, к примеру, законодательные положения, предусматривающие ограничение собраний, которые считаются «вредными для общественной нравственности», а также административные нормы, предусматривающие наказание за использование «вульгарных выражений в общественных местах»<sup>77</sup>.
69. Следует, чтобы меры, которые, как декларируется, направлены на защиту общественной нравственности, также отвечали объективному критерию в виде ответа на вопрос: соответствуют ли они насущной общественной необходимости и требованиям принципа соразмерности<sup>78</sup>. Следует закрепить требование о том, что государство должно занимать нейтральную позицию: это позволит избежать суждений, основанных на нравственных критериях — например, в отношении предпочтительности одного вида сексуальной ориентации перед другим (см. пункты 45-59)<sup>79</sup>.
70. **Защита прав и свобод других лиц.** Орган регулирования обязан найти точный баланс между соблюдением важного права на свободу собраний и вступающими в противоречие с ним правами других людей, которые живут, работают, делают покупки, занимаются торговлей и бизнесом в зоне проведения собрания. Этот баланс призван обеспечить, чтобы такая деятельность могла продолжаться в том же месте одновременно с проведением собрания при условии, что эта деятельность сама по себе не является необоснованным бременем<sup>80</sup>. Таким образом, простой факт прерывания собрания или даже противодействия ему не может служить причиной для наложения предварительных ограничений на данное собрание. Учитывая важность толерантности для любого демократического общества, следует установить высокий порог допустимости, лишь при превышении которого может быть установлено, что то или иное публичное собрание сопряжено с необоснованным посягательством на права и свободы других лиц. Это особенно важно с учетом того, что свобода собраний, по определению, допускает лишь временное вмешательство в реализацию таких прав.
71. Если орган регулирования ограничивает какое-либо собрание с целью защиты вступающих с ним в противоречие прав и свобод других лиц, такому органу следует указать:
- Характер любых приводимых ссылок на наличие прав;

- Каким образом эти права могут быть нарушены в данном конкретном случае (с описанием каждого из рассматриваемых факторов);
  - Как именно данное решение властей способствует смягчению любого такого нарушения (необходимость наложения ограничений);
  - Причину, по которой нельзя использовать меры, предусматривающие менее активное вмешательство.
72. К правам, которые, по мнению лиц, не участвующих в собрании, могут быть ущемлены проведением собрания, относятся: право на неприкосновенность частной жизни (защищенное Статьей 17 МПГПП и Статьей 8 ЕКПЧ)<sup>81</sup>, право на уважение собственности (защищенное Статьей 1 Протокола 1 к ЕКПЧ)<sup>82</sup>, право на свободу и безопасность личности (Статья 9 МПГПП и Статья 5 ЕКПЧ), и право на свободу передвижений (Статья 12 МПГПП и Статья 2 Протокола 4 к ЕКПЧ). Кроме того, в качестве оправдания ограничения свободы собраний может быть названа необходимость защиты права других лиц на выражение своих религиозных взглядов или убеждений (Статья 18 МПГПП и Статья 9 ЕКПЧ), но для обоснования такого заявления необходимо продемонстрировать, что данное собрание представляло прямую и непосредственную угрозу выражению религиозных убеждений других лиц<sup>83</sup>.
73. **Национальная безопасность.** Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (1985 г.) ограничивают возможности для использования соображений национальной безопасности в качестве основания для ограничения свободы мнений и собраний:

**«Национальная безопасность», часть VI, Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах**

29. Ссылка на интересы национальной безопасности для оправдания мер по ограничению некоторых прав возможна лишь в том случае, когда такие меры принимаются для защиты существования государства, его территориальной целостности или политической независимости от применения силы или угрозы ее применения.
30. На интересы национальной безопасности нельзя ссылаться в качестве основания для введения ограничений с целью предотвращения лишь локальной или относительно изолированной угрозы правопорядку.

31. Интересы национальной безопасности не могут использоваться в качестве предлога для введения неопределенных или произвольных ограничений, и на них можно ссылаться лишь при наличии адекватных гарантий и эффективных средств правовой защиты от нарушений.
32. Систематическое нарушение прав человека подрывает истинную государственную безопасность и может представлять угрозу международному миру и безопасности. Государство, несущее ответственность за такое нарушение, не должно ссылаться на интересы государственной безопасности в качестве оправдания мер, направленных на подавление сопротивления такому нарушению или на проведение политики репрессий в отношении собственного населения.

74. Применительно к свободе собраний вопрос обеспечения национальной безопасности часто интерпретируется слишком широко. В Йоханнесбургских принципов национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации<sup>84</sup> (принципы 7, 8 и 9) установлено, что следующие примеры высказываний *не могут* считаться составляющими угрозу национальной безопасности:
- Просто высказывания в пользу изменения политики правительства или смены самого правительства, при условии, что такие высказывания не содержат призывов к прямому и существенному нарушению закона и не приводят к возникновению серьезной и непосредственной угрозы прямого и существенного нарушения закона. Подобное мнение было высказано и Европейским судом по правам человека: «В основе демократии лежит принцип обеспечения возможностей для выдвижения и обсуждения различных политических платформ, включая и такие, которые оспаривают существующую систему власти в стране»<sup>85</sup>.
  - Высказывания, содержащие критику или оскорбление нации, государства или его символов, правительства, государственных ведомств или должностных лиц государства, или критику или оскорбление иностранной нации, государства или его символов, правительства, государственных ведомств или должностных лиц такого иностранного государства<sup>86</sup>. Точно также, ограничение собраний, проводящихся с целью выражения взглядов, которые считаются неконституционными, представляет собой форму регулирования содержания собрания, а потому является неоправданным ущемлением свободы мирных собраний. Если высказываемые на собрании мнения касаются территориальной целостности страны, то обоснование ограничений в отношении таких собраний необходимостью обеспечения национальной безопасности возможно лишь при превышении данным собранием высокого порога допустимости. В деле *Станков и Объединенная Македонская организация «Илинден» против Болгарии* (2001 г.)<sup>87</sup> о действиях группы сепаратис-

тов в Болгарии Европейский суд по правам человека установил, что правительство Болгарии необоснованно ограничило право заявителей на свободу собраний. Суд постановил, что, несмотря на то, что рассматриваемые вопросы имели отношение к государственным символам и национальной принадлежности, это не было достаточным поводом для предоставления государственным органам такой широкой свободы действий.

- Высказывания, которые, на основании религиозных убеждений, совести или верований, содержат или пропагандируют протест против призыва на военную службу или против военной службы как таковой, против какого-либо конкретного конфликта или против угрозы применения силы для разрешения международных споров.
- Распространение информации, которую издает организация, объявленная правительством организацией, угрожающей интересам национальной безопасности или иным соотносимым интересам, или распространение информации о такой организации, или выражение мнений на определенном языке, особенно на языке национального меньшинства.

### **Законодательство, направленное на противодействие терроризму и «экстремизму»**

75. Дискреционные действия, ущемляющие реализацию основных прав и свобод человека, нельзя ни при каких обстоятельствах обосновывать необходимостью принятия мер по борьбе с терроризмом или «экстремизмом». Берлинская Декларация Международной комиссии юристов по вопросам отстаивания прав человека и правовых норм в борьбе с терроризмом (2004 г.)<sup>88</sup> подчеркивает, что «одиозный характер террористических деяний не может служить государствам основанием или предлогом для несоблюдения ими своих международных обязательств, особенно в том, что касается защиты фундаментальных прав человека». Особое значение в этой связи имеет 8-ой принцип Берлинской Декларации:

**Принцип 8. Берлинская Декларация Международной комиссии юристов по вопросам отстаивания прав человека и правовых норм в борьбе с терроризмом**

«При проведении контртеррористических мероприятий государства должны уважать и защищать фундаментальные права и свободы, в том числе свободу выражения мнения, вероисповедания, совести и убеждений, объединений, собраний и мирного осуществления права на самоопределение, а также право на неприкосновенность личной жизни, особенно уязвимое в процессе сбора и распространения конфиденциальной информации. Все ограничения на фундаментальные права и свободы должны быть необходимыми и соразмерными».

76. Контртеррористические меры ставят ряд особых проблем в области реализации права на свободу мирных собраний. Как правило, при этом в действие вводится чрезвычайное законодательство, которое расширяет полномочия полиции по задержанию и обыску людей на улице, а также может увеличить максимальный срок административного задержания без предъявления обвинений. Другие меры чрезвычайного характера могут включать запрет на деятельность определенных организаций и введение уголовного наказания за выражение поддержки в адрес таких организаций; установление перечня запрещенных для доступа мест или участков; ужесточение санкций за участие в собраниях с несоблюдением закона, а также введение пограничного контроля для предотвращения въезда лиц, которые, предположительно, могут принимать участие в демонстрациях и способствовать нарушению общественного порядка<sup>89</sup>. Все эти меры ограничивают право на свободу мирных собраний, и для их принятия необходимо доказать, что они являются необходимым и строго соразмерными (см. пункты 34-40). Принятый Международной Амнистией документ «Десять стандартов в сфере основных прав человека для сотрудников правоохранительных органов» предусматривает, что исключительные обстоятельства, такие как чрезвычайное положение или иные чрезвычайные обстоятельства, не могут служить основанием для отступления от этих норм<sup>90</sup>.
77. В национальном законодательстве о противодействии терроризму или «экстремизму» следует четко определить эти термины с тем, чтобы под это определение не попадали акции гражданского неповиновения и протеста, или акции, преследующие определенные политические, религиозные или идеологические цели, или попытки оказать влияние на другие группы общества, правительство или международную общественность.

#### **Временное отступление от выполнения обязательств в период военных действий или других чрезвычайных ситуаций**

78. Согласно Статье 4 МПГПП и Статье 15 ЕКПЧ, во время войны или чрезвычайного положения, когда жизнь нации находится под угрозой, государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств в отношении обеспечения свободы собраний. Они могут делать это лишь в степени, строго соответствующей тяжести данного положения, а также при условии, что такие меры не противоречат другим их обязательствам в рамках международного права<sup>91</sup>. Такой кризис или чрезвычайная ситуация должны «затрагивать все население и представлять угрозу для организованной жизни сообщества, составляющего данное государство»<sup>92</sup>. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах далее устанавливают, что ни «внутренние конфликты и беспорядки, которые не приводят к возникновению серьезной и неминуемой угрозы жизни нации», ни «экономические сложности» не могут служить основанием для отступления от положений Статьи 4<sup>93</sup>.

79. Соответствующее государство обязано не только объявить о введении чрезвычайного положения собственным гражданам<sup>94</sup>, но и уведомить об этом другие государства, участвующие в МПГПП, посредством Генерального секретаря ООН (Статья 4(з) МПГПП) и Генеральных секретарей Совета Европы (Статья 15(з) ЕКПЧ) и ОБСЕ (пункт 28.10 Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению, 1991 г.). Отступления от прав следует вводить на ограниченный срок.

## Виды ограничений

80. **Ограничения по времени, месту и порядку проведения собрания.** Виды ограничений, которые могут быть установлены в отношении собрания, касаются времени, места и порядка его проведения. Это положение берет начало в судебной практике США и отражает тот факт, что в распоряжении органа регулирования имеется широкий спектр ограничений, которые не мешают выражению высказываемого мнения. Иными словами, набор средств, которые имеются в распоряжении органа регулирования, не сводится только лишь к выбору между невмешательством и запретом собрания, так как существует множество промежуточных ограничений, ведущих к достижению поставленной цели (целей), включая предотвращение действий, способных нанести ущерб собственности или причинить вред людям. Такие ограничения могут касаться изменения времени или места проведения собрания, или порядка его проведения. Примером ограничения в отношении порядка проведения собрания может служить решение об ограничении использовании звукоусилительного оборудования или световых и визуальных эффектов. Такое распоряжение может быть правомерным в зависимости от предлагаемого места или времени суток проведения собрания.
81. Орган регулирования не должен применять ограничения исключительно в целях предотвращения возможных беспорядков или ущемления прав других лиц. Тот факт, что ограничения могут быть применены уже в ходе собрания (а не только до его проведения), дает государственным органам возможность не только избежать обременительных ограничений до проведения собрания, но и обеспечить, чтобы применяемые ограничения соответствовали ситуации и отражали ее по мере ее развития. Это, однако, ни в коей мере не означает, что государственные органы могут уклониться от выполнения своих обязательств по надлежащему административному управлению (см. пункты 41-44), прибегнув к регулированию свободы собрания путем простого принятия административных распоряжений. Более того (как указано в пунктах 117 и 151), использование переговоров и (или) услуг посредников может способствовать разрешению споров в отношении собраний и позволить правоохранительным органам и организатору собрания прийти к соглашению о необходимости применения тех или иных ограничений.

82. Учитывая, что зачастую эффективно довести те или иные идеи до внимания других людей можно лишь с помощью ограниченного набора средств, пределы действия любых ограничений на свободу собраний должны быть четко определены. В случае применения ограничений следует обеспечить, чтобы они полностью соответствовали принципу соразмерности и способствовали проведению собрания в зоне видимости и слышимости целевой аудитории.
83. **Ограничения, налагаемые до проведения собрания (предварительные ограничения).** Такие ограничения на свободу собраний либо закрепляются в законе, либо налагаются органом регулирования до указанной в уведомлении даты проведения собрания. Следует, чтобы такие ограничения имели сжатую формулировку, обеспечивающую, чтобы их хорошо понимали и те, кто обязан их выполнять (организаторы и участники собрания), и те, кто призван обеспечить их выполнение (в первую очередь, сотрудники полиции). Они могут вводиться в форме ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания или в форме прямого запрета. Однако автоматический запрет на проведение собраний в определенное время или в определенном месте требует значительно более веских обоснований, чем запрет на проведение отдельно взятого собрания<sup>95</sup>. Учитывая невозможность предусмотреть все конкретные обстоятельства в каждом конкретном случае, включение в законодательство автоматического запрета (и применение такого ограничения) может быть признано несоразмерным за исключением ситуаций, когда можно доказать наличие насущной общественной необходимости такого ограничения. Европейский суд по правам человека указывает: «Автоматическое применение превентивных мер для подавления свободы собраний и свободы выражения мнения, за исключением случаев подстрекательства к применению насилия или отрицания демократических принципов (независимо от того, насколько шокирующими и неприемлемыми определенные мнения или выражения могут представляться властям и насколько противозаконными могут быть предъявляемые требования), идет во вред демократии и зачастую даже ставит ее под угрозу»<sup>96</sup>.
84. Следовательно, запрет на проведение собраний является самой крайней мерой, которую можно рассматривать лишь в тех случаях, когда использование менее ограничительных методов не позволит государственным органам достичь стоящих перед ними целей, а именно защиты других соответствующих интересов. Более того, учитывая, что на государстве лежит позитивное обязательство по предоставлению достаточных ресурсов для защиты мирных собраний, запрет на проведение собрания может фактически означать невыполнение такого обязательства. Незаконный запрет собрания государственным органом влечет за собой правовую ответственность государства.

85. **Ограничения, налагаемые в ходе собрания.** Роль полиции во время собрания зачастую сводится к обеспечению выполнения каких-либо предварительных ограничений, установленных в форме письменного решения органа регулирования. Однако в некоторых случаях ситуация в месте проведения собрания может обостриться (к примеру, участники могут начать насильственные действия или подстрекать к немедленному применению насилия), и государственным органам, возможно, потребуется принять дополнительные меры для обеспечения достаточной защиты других существенных интересов. В таких обстоятельствах целесообразно, чтобы другие органы гражданской власти (такие, как прокуратура) были наделены надзорными функциями в отношении действий полиции, а полиция была бы подотчетна какому-либо независимому органу. Как и в случае с предварительными ограничениями, для применения которых необходимо продемонстрировать наличие достаточных оснований, введение ограничений в ходе собрания также требует строгих обоснований. Одних лишь подозрений недостаточно: основания для введения ограничений должны быть существенными и достаточными.
86. **Санкции и наказания, применяемые после собраний.** Иногда применение санкций (таких как судебное преследование) после собрания может оказаться более целесообразной мерой, чем применение ограничений до или во время собрания. Например, Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что предварительные ограничения, налагаемые на основании наличия возможности незначительных эпизодов насилия, чаще всего оказываются несоразмерными. В отношении любого изолированного эпизода насилия следует применять не предварительные сдерживающие меры, а арест и судебное преследование уже после совершения нарушений<sup>97</sup>. Такие меры включают привлечение к ответственности (например, за участие в собрании с несоблюдением закона или за иные нарушения общественного порядка) и другие дисциплинарные меры. Следует отметить, однако, что в нескольких случаях Комитет по правам человека и Европейский суд по правам человека признали санкции, примененные после проведения собрания, несоразмерным вмешательством в реализацию права на свободу собраний или свободу выражения мнения<sup>98</sup>.
87. В законы, специально посвященные вопросам свободы собраний, не следует включать какие-либо общие положения об уголовной или административной ответственности, которые следует предусмотреть в соответствующем уголовном или административном законодательстве. Однако в законы, посвященные свободе собраний, целесообразно включить некоторые правонарушения, в том числе:
- Невыполнение требования об обязательном уведомлении о собрании (или получении разрешения на него);
  - Участие в собрании с несоблюдением закона;
  - Невыполнение организатором установленных обязанностей;
  - Ношение на собрании запрещенных предметов или веществ;
  - Воспрепятствование проведению законного собрания.

88. Все положения, предусматривающие уголовную или административную ответственность, должны соответствовать принципу законности (см. пункты 30-33). Кроме того, организаторам и участникам должно быть предоставлено право на защиту на основании наличия «уважительной причины». Например, участников собраний с несоблюдением закона следует освобождать от ответственности за «участие в незаконном собрании», если им не было заранее известно о том, что собрание проходит с нарушением закона. Точно так же, участников собрания не следует привлекать к ответственности за любые действия, совершенные по указанию сотрудника полиции<sup>99</sup>.
89. Отдельные участники, которые лично не совершали никаких насильственных действий, не могут быть привлечены к ответственности лишь на основании факта участия в собрании, которое не являлось мирным. Как указано в решении по делу *Эзелен против Франции* (1991 г.), «любое ограничение этих свобод не является «необходимым» в демократическом обществе за исключением случаев, когда данное лицо совершило предосудительное деяние в процессе реализации своих прав»<sup>100</sup>. Каждому обвиняемому в связи с участием в собрании следует обеспечить право на справедливое рассмотрение его дела в суде.
90. Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за невыполнение своих обязанностей, если они прилагали разумные усилия к их выполнению. Кроме того, организаторы не должны нести ответственность за действия отдельных участников или третьих лиц, или за незаконные действия, участвовать в которых организатор не планировал и прямого участия в них не принимал. Привлечение организаторов акций к ответственности представляет собой явно несоразмерную реакцию, так как при этом организаторам вменяются в вину действия, совершенные другими лицами (включая провокаторов), которые практически невозможно было предусмотреть.

## 4. Процессуальные вопросы

### Предварительное уведомление

91. Практика, когда орган регулирования требует предварительного письменного уведомления о проведении публичного собрания, является общепринятой. Такое требование оправдано в виду позитивной обязанности государства по созданию необходимых условий для содействия реализации свободы собраний и охраны общественного порядка, общественной безопасности и защиты прав и свобод других лиц. Комитет ООН по правам человека устанавливает, что, хотя требование о предварительном уведомлении *de facto* и является ограничением свободы собраний, оно соответствует положениям о допустимых ограничениях, предусмотренным в Статье 21 МПГПП<sup>101</sup>. Европейская комиссия по правам человека в деле *Объединения жителей Юры (1979 г.)* также пришла к выводу о том, что «такая процедура соответствует требованиям Статьи 11(1) лишь в том случае, если она способствует тому, чтобы власти могли обеспечить мирный характер собрания, и, как таковая, не приводит к вмешательству в реализацию этого права»<sup>102</sup>.
92. Процесс уведомления не следует делать обременительным или бюрократизированным, поскольку это отпугивает тех, кто желал бы провести то или иное собрание и, следовательно, означает нарушение права на свободу собраний. Кроме того, не следует требовать, чтобы демонстранты, осуществляющие акцию протеста в индивидуальном порядке, направляли властям предварительное уведомление о намерении провести демонстрацию. В случае если к лицу, которое проводит индивидуальную акцию, присоединяется другое лицо или лица, то такое мероприятие следует расценивать как стихийное собрание (см. пункты 97-98).

#### **Статья 6, Закон Польши о собраниях (1990 г.)**

- «1. О собраниях, организуемых в открытых для общего доступа местах (далее — «публичные собрания»), следует сообщать заранее муниципальному органу, обладающему полномочиями *ratione loci* в отношении места проведения собрания.
2. Если собрание проводится поблизости от дипломатических представительств/миссий, консульств, специальных миссий или международных организаций, в отношении которых действуют дипломатические привилегии и иммунитеты, то муниципальный орган обязан уведомить ответственного руководителя полиции и Министерство иностранных дел.
3. Муниципальный совет может определить места, в которых допускается проведение собраний без предварительного уведомления».

93. Срок предварительной подачи уведомления не должен быть слишком большим (обычно не более нескольких дней), но при этом следует предусмотреть достаточно времени до заявленной даты проведения собрания с тем, чтобы соответствующие государственные органы имели возможность провести планирование и подготовку к мероприятию (выделить сотрудников полиции, оборудование, и т.д.), орган регулирования мог дать срочный официальный ответ на уведомление, а также подать срочную апелляцию в какой-либо орган правосудия или суд в случае оспаривания в суде законности любого из наложенных ограничений.
94. Следует, чтобы должностное лицо, получившее уведомление, выдало письменное удостоверение о получении, недвусмысленно подтверждающее, что организаторы собрания выполнили соответствующие требования, предъявляемые к уведомлениям. Уведомление следует также незамедлительно передать всем государственным органам, принимающим участие в процессе регулирования, включая соответствующие правоохранительные органы.

### **Уведомление, а не просьба о разрешении**

95. В положениях закона о предварительном уведомлении следует предусмотреть лишь уведомление о намерении провести собрание, а не требовать подачи просьбы о разрешении собрания. Хотя в некоторых странах это предусмотрено законом, положения, предусматривающие получение разрешения, недостаточно учитывают важность как основного права на свободу собрания, так и соответствующего принципа о том, что любые действия, не являющиеся предметом законодательного регулирования, следует считать законными. Тем странам, где для проведения собрания требуется разрешение, рекомендуется изменить национальное законодательство таким образом, чтобы оно предусматривало лишь предварительное уведомление. Важно, что в ряде стран разрешительный порядок был признан неконституционным<sup>103</sup>. Любая процедура получения разрешения должна содержать четко предписанные законом критерии выдачи разрешения. Кроме того, эти критерии следует ограничить лишь такими параметрами, как время, место и порядок проведения собрания; в них не следует предусматривать возможности для регулирования идейного содержания собрания.

#### **Раздел 5. Закон Нидерландов «О публичных собраниях» (1988 г.)**

«3. Условия, ограничения или запрет не могут устанавливаться в отношении религиозных или иных убеждений, мыслей или идей, которые будут выражаться».

96. Если государственные органы не дают незамедлительно ответа на уведомление, то организаторы публичного собрания могут продолжать запланированную деятельность в соответствии с условиями, указанными в уведомлении, без какого-либо ограничения. Даже в тех странах, где все еще предусмотрена разрешительная, а не уведомительная процедура, разрешение следует считать полученным, если в течение разумного периода времени не последовало никакого ответа.
97. **Стихийные собрания.** Возможность реагировать мирно и незамедлительно (спонтанно) на определенные события, эпизоды, другие собрания или выступления является важным элементом свободы собраний. Стихийные собрания следует рассматривать как ожидаемое (а не исключительное) проявление здоровой демократии. Следовательно, государственные органы обязаны защищать любые стихийные собрания и способствовать их проведению при условии, что они носят мирный характер<sup>104</sup>.
98. Вопрос о стихийных собраниях заслуживает особого внимания в свете требования о предварительном уведомлении. В законе следует прямо предусмотреть исключение из требования о предварительном уведомлении в случаях, когда предварительное уведомление является невозможным с практической точки зрения. В законе также следует предусмотреть возможность для защиты участников, которым было предъявлено обвинение в участии в собрании с нарушением закона, если эти участники не были осведомлены о незаконном характере такого собрания. Кроме того, наказания или санкции не следует применять при наличии обоснованных причин для несоблюдения требования о предварительном уведомлении.
99. **Другие исключения из требования о предварительном уведомлении.** Законодательные органы каждой страны должны самостоятельно определить, насколько необходимо предусмотреть какие-либо особые исключения из процедуры уведомления. Например, в некоторых странах предварительное уведомление не требуется в случае проведения собраний с небольшим количеством участников (см. ниже извлечение из закона Армении). При этом такие исключения не должны приводить к дискриминации; их применение должно зависеть не от характеристики организаторов, а от характеристики собрания.

**Статья 10(2), Закон Республики Армения «О порядке проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций» (2004 г.)**

«Граждане и юридические лица имеют право на проведение немассовых общественных мероприятий [общественных мероприятий с участием менее 100 граждан] без предварительного уведомления уполномоченных органов...»

100. **Одновременные собрания.** Все лица и группы имеют равное право на присутствие в общественных местах с целью выражения своих взглядов. Таким образом, люди имеют право на проведение собрания в знак несогласия с мнениями, выражаемыми на другом публичном собрании<sup>105</sup>. В таких случаях совпадение времени и места двух собраний, скорее всего, станет важным элементом идейного послания в адрес другого собрания. При проведении связанных между собой одновременных собраний следует способствовать тому, чтобы они проходили в зоне видимости и слышимости тех, для кого они предназначены, при условии, что это не приведет к физическим помехам для другого собрания.
101. Как это ясно указано в решении Европейского суда по правам человека по делу *Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии* (1988 г.), «право на контр-демонстрацию не может распространяться на действия, препятствующие реализации права на демонстрацию»<sup>106</sup>. Следовательно, поскольку каждый человек или группа лиц имеют право выражать свои взгляды без вмешательства со стороны других лиц, контр-демонстранты не должны прерывать действия тех, кто не разделяет их взгляды. Следует уделить особое внимание на то, что в случае проведения собрания в знак несогласия с другим собранием государство обязано не допустить срыва основного собрания. К тому же возникает вопрос: есть ли свидетельства того, что организаторы контр-демонстрации намерены препятствовать проведению другого собрания, то есть, практически нарушить права других лиц. В таких случаях вступают в действие положения Статьи 5 МПГПП и Статьи 17 ЕКПЧ, и такие собрания в знак несогласия с другим собранием лишаются права на защиту, предусмотренную в отношении права на мирные собрания.
102. В случае поступления уведомлений о проведении двух или более собраний в одном месте и в одно и то же время, следует предпринять максимум усилий для обеспечения их проведения. Запрет на проведение публичных мероприятий в одном и том же месте и в одно и то же время, скорее всего, будет являться несоразмерной реакцией. В некоторых странах действует принцип «живой очереди», когда разрешение на проведение собрания получает сторона, приславшая уведомление первой. Этот принцип допустим лишь до тех пор, пока он не приводит к дискриминации в отношении различных групп, а также при условии, что организаторам другого собрания выделяется устраивающее их альтернативное место и (или) время проведения собрания. Государственные органы могут даже провести жеребьевку, чтобы определить, какое собрание будет проводиться в указанном в уведомлении месте (см. ниже пример из закона Мальты).

**Статья 5(3), Декрет Мальты о публичных собраниях (1931 г.)**

«Когда двое или более лиц, действующих в индивидуальном порядке или от имени какого-либо объединения, одновременно представляют уведомление о намерении провести собрание в одном и том же месте и в одно и то же время, предпочтение получает то лицо, чье имя будет определено путем жеребьевки, организованной комиссаром полиции или другим уполномоченным им сотрудником полиции».

**Процесс принятия и проверки обоснованности решений**

103. Органу регулирования следует обеспечить, чтобы в открытом доступе находилось четко изложенное разъяснение существующего порядка принятия решений. Справедливая и объективная оценка всей имеющейся информации поможет ему определить, сумеют ли организаторы и участники заявленного собрания обеспечить его мирное проведение, а также оценить, не приведет ли данное мероприятие к ущемлению прав и свобод других лиц, которые в нем участия не принимают. В процессе принятия таких решений может оказаться необходимым организовать встречу с организатором данного собрания и с другими заинтересованными сторонами.
104. Органу регулирования следует также обеспечить, чтобы любые моменты, вызывающие беспокойство в связи с проведением собрания, были доведены до сведения организатора, а организатору следует предоставить возможность ответить на любые поставленные перед ним вопросы. Это особенно важно, если такие вопросы впоследствии используются для наложения ограничений на проведение мероприятия. Доведение такой информации до сведения организаторов дает им возможность отреагировать на вызывающие беспокойство проблемы, снижая тем самым риск возникновения беспорядков и помогая обеспечить, чтобы отношения между организатором и государственными органами строились на основе сотрудничества, а не конфронтации.
105. Следует, чтобы закон был достаточно гибким, чтобы позволить организаторам собрания и органу регулирования предпринять все возможные усилия для достижения взаимоприемлемого соглашения по времени, месту и порядку проведения собрания. Такие переговоры служат мерой профилактики и помогают избежать применения произвольных и ненужных ограничений.
106. О любых ограничениях, наложенных в отношении того или иного собрания, следует незамедлительно сообщить в письменной форме организатору собрания с кратким объяснением причины каждого ограничения (причем такое объяснение должно со-

ответствовать допустимым основаниям, закрепленным в законе о правах человека, а также их толкованию соответствующими судебными органами). Сообщение о таких решениях следует направлять организатору в разумные сроки, то есть, оставляя ему достаточно времени на оспаривание этого решения в независимом органе правосудия или суде до указанной в уведомлении даты проведения собрания. Например, если срок представления уведомления составляет пять дней до даты собрания, то органу регулирования следует обнародовать свое решение не позднее, чем за три дня до даты собрания.

107. Кроме того, органу регулирования следует обнародовать свои решения таким образом, чтобы обеспечить общественности доступ к достоверной информации о событиях общественной жизни — например, публиковать свои решения на специальном веб-сайте<sup>107</sup>.
108. В случае наложения ограничений на то или иное собрание, его организатору следует предоставить возможность воспользоваться эффективными средствами правовой защиты путем пересмотра такого решения как в административном, так и в судебном порядке. Органу, рассматривающему правомерность принятого решения, следует предоставить доступ к фактам, на основании которых было принято первоначальное решение органа регулирования (включая, например, соответствующие отчеты полиции), поскольку лишь в этом случае он может оценить степень соразмерности примененных ограничений. Бремя доказательства обоснованности наложенных ограничений с учетом конкретных обстоятельств следует возложить на орган регулирования.
109. Наличие эффективной административной процедуры проверки обоснованности решений может способствовать не только снижению нагрузки на судебные органы, но и созданию более конструктивных отношений между государственными органами и общественностью. Любые административные процедуры проверки обоснованности решений должны занимать достаточно короткий срок, чтобы, в случае исчерпания административных средств защиты, оставалась возможность прибегнуть к средствам судебного контроля до наступления указанной в уведомлении даты проведения собрания.
110. Организаторам собрания следует предоставить возможность оспорить решение органа регулирования в независимом органе правосудия или суде. Такое рассмотрение следует проводить *de novo* и предусмотреть возможность признания оспариваемого решения недействительным и возвращения дела для вынесения нового решения. Любое такое рассмотрение также должно занимать не много времени, чтобы дело могло быть рассмотрено, а решение суда обнародовано до запланированной даты проведения собрания (с тем, чтобы собрание могло все-таки состояться в случае,

если суд признает решение недействительным). Одним из возможных путей ускорить этот процесс может стать требование, чтобы суды рассматривали апелляции против ограничения собраний в приоритетном порядке, тем самым обеспечивая завершение судебного рассмотрения до даты проведения собрания.

**Статья 14(2), Закон Грузии «О собраниях и демонстрациях» (2004 г.)**

«Решение органа местного самоуправления о запрете на проведение собрания или демонстрации может быть обжаловано в суде. Суд должен вынести окончательное решение в течение двух рабочих дней».

**Статья 7, Закон Республики Кыргызстан «О праве граждан собираться мирно, без оружия, и свободно проводить митинги и демонстрации» (2002 г.)**

«Решение органов местной государственной администрации или местного самоуправления ... может быть обжаловано в суде и должно быть рассмотрено судом за 24 часа, если до запланированного публичного собрания остается менее 48 часов».

111. Надлежащей практикой для органа регулирования считается представление им ежегодных отчетов о своей деятельности (включая соответствующую статистику, к примеру, о количестве полученных уведомлений о проведении собраний и о количестве собраний, в отношении которых были применены ограничения) соответствующему надзорному органу, такому как национальное ведомство по правам человека, омбудсмен или парламент<sup>108</sup>.

## ЧАСТЬ II

# Исполнение законодательства о свободе мирных собраний

## Введение

112. Часть I настоящих «Руководящих принципов» описывает характеристики концепции свободы собраний и методы разработки законодательства, которое соответствовало бы международным нормам по правам человека. Представленные выше разделы рассматривают материально-правовые основания для наложения ограничений и порядок действий, обеспечивающий приоритет свободы собраний. Однако в процессе исполнения законодательства о свободе собраний возникают другие проблемы. Если мы хотим, чтобы законы были чем-то большим, чем простые «бумажные» гарантии, а права существовали не в виде теории или иллюзии, но эффективно реализовались на практике, то национальные органы правопорядка также должны руководствоваться строгими нормами при исполнении законов о свободе собраний. Часть II посвящена обсуждению этих норм.
113. Успех мероприятий, направленных на исполнение закона, зачастую зависит от социально-экономического, политического и институционального контекста, в котором проходят данные собрания. Важно отметить, однако, что само по себе наличие определенных социально-экономических и политических факторов не означает, что публичные собрания обязательно будут проходить с применением насилия. На самом деле насилия зачастую можно избежать путем умелого вмешательства сотрудников правоохранительных органов. Таким образом, следует обеспечить, чтобы меры, принимаемые в целях исполнения законодательства о свободе собраний, с одной стороны, не предусматривали чрезмерного ущемления прав и свобод участников или третьих сторон, а с другой — не способствовали обострению уже и без того напряженной ситуации за счет излишней конфронтационности. Напротив, такое вмешательство должно быть направлено на снижение риска причинения вреда. На стадии исполнения закона особое значение приобретают руководящие принципы, перечисленные в Главе 2 (включая принцип надлежащего административного управления и неприменения дискриминации).

114. Кроме того, полиция и судебные органы государств-участников играют ключевую роль в деле предотвращения насилия, задержания нарушителей и привлечении их к ответственности. В ходе круглых столов, посвященных разработке настоящих «Руководящих принципов», неоднократно подчеркивалась необходимость обеспечить независимость как полиции, так и судебных органов от влияния заинтересованных сторон, а судебные органы еще и от вмешательства исполнительной власти. В прошлом полиция некоторых стран не предпринимала действий по защите мирных собраний. Государствам настоятельно рекомендуется предпринять меры (включая инициативы по разработке государственной политики и целевому набору сотрудников) с целью повышения уровня доверия к полиции и системе правосудия<sup>109</sup>.

## 5. Права и обязанности сотрудников правоохранительных органов

115. На государстве лежит позитивная обязанность по принятию обоснованных и надлежащих мер, призванных обеспечить, чтобы участники законных демонстраций не опасались применения физического насилия (см. пункты 26-29)<sup>110</sup>. Сотрудники правоохранительных органов обязаны не только признавать основные права человека, но и обеспечивать позитивную защиту этих прав<sup>111</sup>. В частности, государство несет позитивную обязанность по защите права на жизнь (Статья 2 ЕКПЧ)<sup>112</sup>, и любому подателю жалобы по поводу нарушения Статьи 2 достаточно лишь доказать, что государственные органы не предприняли для устранения такого риска всех мер, которые было бы разумно ожидать в данных обстоятельствах<sup>113</sup>.
116. В процессе реализации законодательства о свободе собраний следует также учитывать вопросы прав, здоровья и безопасности сотрудников полиции. Кроме того, необходимо отметить, что по своей природе профессиональные обязанности сотрудников полиции могут быть сопряжены с возникновением сложных, быстро развивающихся и опасных ситуаций, требующих мгновенного принятия решений. Следовательно, при оценке правомерности действий или реакции полиции необходимо опираться на объективный анализ всей совокупности обстоятельств в реальном масштабе времени. В национальном законодательстве следует предусмотреть возможность применения определенных видов защиты, таких как самозащита, при условии соблюдения ряда важных критериев (таких как обоснованность применения данной меры, наличие фактической или неминуемой угрозы нападения, а также невозможность применения других, более мирных мер).

### Подготовка

117. Правительства обязаны обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов прошли соответствующую подготовку по методике поддержания порядка во время публичных собраний. Следует, чтобы в результате такого обучения сотрудники правоохранительных органов приобретали навыки действий, способных предупредить эскалацию насилия и свести конфликт к минимуму, а также навыки «мягкого воздействия» путем переговоров и медиации. В программу обучения следует включить и вопросы соблюдения соответствующих прав человека<sup>114</sup>, а также навыки управления проведением полицейских операций и их планирования с упором на обеспечение максимально возможного ограничения применения силы<sup>115</sup>.
118. В основу обучения сотрудников правоохранительных органов следует положить принятый ООН Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов и другие

соответствующие международные документы в области прав человека<sup>116</sup>. В национальном законодательстве следует также предусмотреть нормы, которыми полиция должна руководствоваться в своих действиях, причем такие законодательные нормы следует включить в программу обучения полиции и применять в ходе планирования мероприятий в отношении собраний с большим количеством участников. Аспекты, связанные с информированностью о возможном многообразии существующих мнений, следует учитывать при разработке и проведении курсов подготовки сотрудников правоохранительных органов, а также при определении и реализации применяемых ими подходов и практических методов.

В качестве примера удачного пособия по обучению можно назвать «АСРО Manual of Guidance on Keeping the Peace» [Руководство по поддержанию общественного спокойствия], составленное в Великобритании национальной Ассоциацией глав полицейских ведомств (АСРО)<sup>117</sup>.

119. Инструкции по обеспечению общественного порядка и программы обучения следует периодически пересматривать с учетом приобретенного опыта (например, на основе информации, полученной при разборе действий полиции во время собрания, или при появлении новых технологий). Следует организовать регулярную переподготовку сотрудников правоохранительных органов. Следует обеспечить как можно более широкое распространение таких норм, а контроль за их исполнением следует поручить независимому надзорному органу, который публикует периодические отчеты и наделен полномочиями по проведению расследований, которые позволяют ему опрашивать свидетелей и требовать предоставления документации.

### **Охрана порядка во время собраний — общие принципы надлежащей практики**

120. **Следует обеспечить физическую безопасность всех сторон.** Это положение подчеркивает взаимную ответственность всех сторон, участвующих в организации мирных собраний и способствующих их проведению, а также требует создания структурированной системы связи во время проведения собрания.
121. **Следует четко определить структуру командования действиями полиции.** Структура командования способствует эффективной координации действий между сотрудниками полиции с одной стороны, и между полицией и организатором собрания — с другой, а также обеспечивает ответственность за принятие оперативных решений. При создании структуры командования можно ориентироваться не на звания сотрудников полиции, а на роль, которую выполняет каждый из них, причем не в ущерб оперативной маневренности<sup>118</sup>.

122. **Следует обеспечить межведомственный обмен информацией.** Необходимо, чтобы во время критических ситуаций правоохранительные органы и другие службы общественной безопасности (к примеру, пожарная служба и служба скорой помощи) могли поддерживать связь и обмениваться информацией. Как указано в Главе 6, также важно, чтобы организаторы собрания делали все возможное для содействия этим органам в процессе их реагирования на чрезвычайные ситуации или преступное поведение. Обеспечению каналов связи может помочь тщательное межведомственное планирование действий в чрезвычайных обстоятельствах.
123. **Следует, чтобы сотрудников полиции легко было отличить, включая личные опознавательные знаки.** На форменной одежде и (или) головных уборах сотрудники полиции должны иметь или носить какие-либо опознавательные знаки (например, таблички с именем или номером), причем они не имеют права снимать или скрывать такие опознавательные знаки или препятствовать другим лицам читать такие знаки во время собрания.
124. **Сотрудникам правоохранительных органов следует проводить различие между участниками собрания, и теми, кто в них не участвует.** Поддержание порядка в ходе публичных собраний следует осуществлять с учетом того, что в непосредственной близости от места проведения собрания могут находиться лица, которые в нем не участвуют (например, прохожие или наблюдатели)<sup>199</sup>.
125. **Сотрудникам правоохранительных органов следует проводить различие между участниками, чьи действия носят мирный характер, и участниками, настроенными на насильственные действия.** Ни отдельные единичные проявления насилия, ни насильственные действия некоторых участников в ходе демонстрации не являются сами по себе достаточным основанием для автоматического ограничения действий мирных участников собрания<sup>200</sup>. Следовательно, во время задержания участников или принудительного прекращения собрания (что является крайней мерой) сотрудникам правоохранительных органов не следует относиться к тому или иному скоплению людей как к однородной массе (см. пункты 137-140).
126. **Следует установить регламентированный порядок действий при задержании, обыске, заключении под стражу или аресте участников собрания.** Крайне важно, чтобы государства установили четкий порядок предполагаемых действий при осуществлении законного задержания и обыска или ареста участников собрания. В эти документы следует включить инструкции о том, в каких ситуациях такие меры приемлемы или неприемлемы, как их следует осуществлять, а также какие действия допустимы в отношении арестованных. При разработке таких документов следует учитывать положения Статьи 9 МПГПП и Статьи 5 ЕКПЧ, которые гарантируют право на свободу. Массовых арестов следует избегать, однако в ходе публичных собраний могут возник-

нуть ситуации, когда производство значительного числа арестов может быть признано необходимым. При этом не следует подвергать лишению свободы большое количество участников лишь на том основании, что у полиции не хватает средств для производства индивидуальных арестов, так как обеспечение достаточных ресурсов входит в позитивное обязательство государств-участников по защите права на свободу собраний.

**Раздел 108 Закона о правах, гарантируемых Первой поправкой к Конституции США, и о нормах деятельности полиции (2004 г.),  
Округ Колумбия, США**

***«Использование полицейских заграждений***

Запрещается устанавливать зону чрезвычайного положения путем использования полицейских заграждений для окружения всей или значительной части территории, на которой проводится демонстрация, митинг, парад, марш, пикет или другое подобное собрание (или его часть), организованное группой лиц с целью выражения политических, социальных или религиозных взглядов, за исключением случаев, когда существуют достаточные основания полагать, что значительное число или доля лиц, находящихся в этой зоне, совершили противоправные действия (кроме отсутствия у них утвержденного плана проведения собрания), и полиция может опознать этих лиц и намерена их арестовать. Содержащийся в данном разделе запрет не относится установлению полицейских заграждений вокруг собрания в целях обеспечения безопасности демонстрантов».

127. Ограничения, применяемые к отдельным лицам во время собрания, могут привести к нарушению их прав на свободу<sup>121</sup> и на свободу передвижения<sup>122</sup>. Полиции не следует останавливать и обыскивать отдельных лиц при отсутствии обоснованных подозрений о том, что данные лица совершили, совершают или собираются совершить какое-либо правонарушение. Аресты нельзя производить исключительно с целью прекращения участия определенного лица в собрании или с целью недопущения такого участия. Аресты во время собрания допустимы лишь в отношении лиц, чье поведение создает явную и непосредственную угрозу совершения насильственных действий.
128. Соответствующие органы власти обязаны планировать свои действия таким образом, чтобы обеспечить задержанным первую помощь и удовлетворение минимальных потребностей (в воде и пище), предоставить возможность консультаций с адвокатами, и обеспечить раздельное содержание взрослых и несовершеннолетних, а также женщин и мужчин. Кроме того, несовершеннолетним следует предоставить возможность

связаться с одним из родителей или с законным опекуном. Недозволенные методы обращения с задержанными во время их содержания под стражей запрещены<sup>123</sup>. При отсутствии достаточного количества помещений для содержания всех арестованных лиц, их следует освободить, при условии, что такое освобождение не создаст угрозу общественной безопасности. Необходимо предусмотреть инструкции, максимально ограничивающие срок содержания под стражей.

129. **Не следует ограничивать проведение фото- и видеосъемки (производимой полицией и участниками), но хранение данных может быть расценено как нарушение права на неприкосновенность частной жизни.** Полиции разрешается проведение фото- и видеосъемки участников в ходе публичного собрания. Однако, если наблюдение за отдельными лицами в общественном месте с целью опознания необязательно является ущемлением их права на частную жизнь<sup>124</sup>, то запись таких данных и систематическая обработка или постоянное хранение таких записей могут быть расценены как нарушение права на неприкосновенность частной жизни<sup>125</sup>. Более того, проведение фото- или видеосъемки собраний с целью сбора информации может стать препятствием для реализации свободы собраний отдельными лицами, а потому на постоянной основе такую съемку проводить не следует. Не следует препятствовать проведению участниками собрания и другими третьими сторонами фото- или видеосъемки полицейских операций по охране порядка, а любое требование полиции передать ей отснятые кадры подлежит предварительному рассмотрению в суде.
130. **Следует, чтобы общепринятой практикой стал разбор действий сотрудников правоохранительных органов (особенно после собраний с нестандартным ходом развития событий).** Организаторов собраний следует приглашать для участия в совещаниях по разбору действий сотрудников правоохранительных органов в ходе прошедшего публичного собрания. В процессе такого разбора полезно коснуться ряда конкретных проблем, к которым относятся<sup>126</sup>:
- Соблюдение прав человека;
  - Охрана здоровья и обеспечение безопасности;
  - Последствия данного собрания для местного населения;
  - Планирование и оценка риска до проведения собрания;
  - Система связи;
  - Вопросы командования и принятия решений;
  - Тактика;
  - Действия, заслуживающие поощрения;
  - Опасения и проблемы, вызывающие обеспокоенность;
  - Ресурсы;
  - Оснащение;
  - Потребности в обучении;
  - Средства массовой информации.

131. **Сотрудникам правоохранительных органов следует иметь доступ к профессиональной психологической помощи.** В некоторых случаях сотрудники правоохранительных органов сталкиваются с эмоциональными, физическими и психологическими последствиями критических ситуаций или посттравматических стрессов. В таких случаях правоохранительным органам следует иметь возможность обращаться за помощью к профессиональным психологам для проведения индивидуальных бесед по разбору действий сотрудников.

### **Регулирование мирных собраний, организованных с несоблюдением закона**

132. **Не всегда следует использовать полномочия, предусматривающие вмешательство в проведение собрания.** Наличие у правоохранительных органов полномочий, предусматривающих возможность вмешательства и принудительного прекращения собрания, проводящегося с нарушением закона, или возможность применения силы не означает, что такие полномочия следует использовать всегда. В случае мирного течения собрания, организованного с нарушением применимого законодательства, невмешательство или активное содействие проведению такого собрания может оказаться наилучшим способом обеспечить его мирный исход. Во многих случаях принудительное прекращение собрания может создать больше сложностей с точки зрения обеспечения правопорядка, чем если бы полиция пошла навстречу организаторам собрания и оказала содействие его проведению. После собрания всегда остается возможность привлечь виновных в нарушении закона к ответственности.
133. **Реакция правоохранительных органов должна быть соразмерной.** В распоряжении соответствующих государственных органов имеется широкий выбор вариантов реагирования (в том числе допустить проведение собрания с нарушением закона и вступить в переговоры с его организатором); причем этот выбор не сводится лишь к невмешательству или принудительному исполнению ранее наложенных ограничений с одной стороны, и к досрочному или принудительному прекращению собрания — с другой.
134. **Мирные собрания, которые проводятся с несоблюдением установленных законом предварительных требований или со значительными отклонениями от условий, указанных в уведомлении.** Если организатор не обеспечивает выполнения каких-либо обязательных предварительных условий проведения собрания (включая требование о надлежащем оформлении уведомления, а также обязательные и соразмерные ограничения, установленные на законном основании), или отказывается их выполнять, он может подлежать судебному преследованию. Тем не менее, правоохранительным органам следует по мере возможности оказать содействие проведению такого собрания. В случае, если вместо запланированного собрания с небольшим количеством участников в день его проведения участников оказывает-

ся намного больше из-за неожиданно большого притока людей, правоохранительным органам следует оказать содействие проведению такого собрания и относиться к такому собранию как законному, при условии сохранения его мирного характера.

135. **Мирные собрания, которые преследуют заведомо незаконные цели.** Не следует допускать, чтобы содержание или основная идея того или иного собрания служили основанием для его отнесения к разряду незаконных мероприятий, однако проблема усложняется в том случае, если выражение данного мнения составляет уголовное преступление или может быть классифицировано как подстрекательство к совершению преступления. Если тот или иной выступающий на собрании намеренно провоцирует людей на совершение насильственных действий, он может быть арестован за подстрекательство, но возможность такого ареста неизбежно должна зависеть от оценки конкретных обстоятельств, в том числе от того, был ли превышен высокий порог допустимости, предусмотренный властями для такого рода правонарушений<sup>127</sup>. Мнение о правомерности наложения ограничений на собрания лишь на том основании, что они преследуют незаконные цели, опасно приближается к положению о правомерности ограничения собраний на основе их идейного содержания (см. также пункты 39 и 74). В любом случае критерием для оценки правомерности ограничения должно быть наличие непосредственной угрозы применения насилия. Этот тезис иллюстрируют следующие примеры мирных собраний:
- **Собрания, призывающие к ненасильственному изменению законодательства или конституции.** Есть два основных условия, при соблюдении которых призывы к таким изменениям могут быть признаны законными: «во-первых, используемые в этих целях средства должны быть законными и демократическими; и, во-вторых, само предлагаемое изменение должно соответствовать основным принципам демократии»<sup>128</sup>. Призывы к немедленному и насильственному свержению конституционного строя могут быть достаточным основанием для ограничения собрания, тогда как собрание, призывающее к ненасильственному изменению конституционного строя, подлежит защите со стороны государственных органов<sup>129</sup>.
  - **Протесты против депортации нелегальных иммигрантов.** Такие собрания не следует объявлять незаконными лишь на том основании, что они поддерживают права лиц, нарушающих иммиграционное законодательство<sup>130</sup>.
  - **Публичные собрания, в ходе которых звучат высказывания с выражением ненависти.** Обычно в отношении устных выступлений и других форм выражения мнений действуют гарантии, закрепленные в Статье 19 МПГПП и Статье 10 ЕКПЧ. Такие гарантии действуют даже в отношении выражения мнений, которые враждебны по отношению к другим лицам, группам, определенным слоям общества или содержат оскорбления в их адрес. Однако, в соответствии со Статьей 20 МПГПП, «всякое выступление в поддержку национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом». Принцип 4 Рекомендации

Комитета министров Совета Европы № R(97)20 также устанавливает, что отдельные случаи выражения ненависти «могут быть настолько оскорбительными для отдельных лиц и групп населения, что выводят себя за рамки правовой защиты, предоставляемой Статьей 10 Европейской Конвенции по правам человека другим формам самовыражения. Это происходит, когда выступления с выражением ненависти направлены на подрыв прав и свобод, заложенных в Конвенции, либо на их ограничение в превышение предусмотренных Конвенцией пределов»<sup>131</sup>. Даже в этих случаях использование таких выражений участниками собрания не означает, что собрание из мирного превратилось в немирное или незаконное, и вместо принудительного прекращения всего собрания органу регулирования следует прибегнуть лишь к аресту отдельных виновных лиц.

- **Демонстрации в поддержку военных действий против другого суверенного государства.** Такие собрания не следует считать незаконными, даже если ведение таких военных действий квалифицируется международным правом как незаконное<sup>132</sup>.

### Мирные собрания, которые перерастают в немирные

136. Ненасильственные собрания могут перерасти в собрания с применением насилия. Если на любой стадии мирного собрания имеет место провозглашение незаконных намерений, то такое собрание может из мирного превратиться в немирное (что лишает его права на защиту, предусмотренную законодательством по правам человека), и (или) из законного стать незаконным (что дает основания для его принудительного прекращения с применением соразмерных средств). Однако сами по себе противозаконные высказывания со стороны участников собрания (в устной или письменной форме) не являются основанием для перекалфикации мирного статуса собрания в немирный, в связи с чем вместо принудительного прекращения всего собрания любое вмешательство также следует ограничить арестом конкретных участников.

### Принудительное прекращение собраний

137. Правоохранительным органам не следует прибегать к принудительному прекращению собраний, если они проходят мирно. Принудительное прекращение собрания следует применять лишь в самом крайнем случае, причем в соответствии с правилами, предварительно разработанными с учетом международных норм. Эти правила не обязательно включать в законодательство, однако их следует закрепить в виде инструкций для национальной полиции, а в законодательстве следует предусмотреть требование о разработке таких инструкций.
138. В таких инструкциях следует четко определить обстоятельства, требующие принудительного прекращения собраний, а также указать лиц, имеющих право отдавать приказ

о принудительном прекращении собрания (например, сотрудники полиции не ниже определенного звания). Принудительное прекращение собрания следует проводить лишь в том случае, если сотрудники правоохранительных органов приняли все разумные меры для содействия собранию и для его защиты от вреда (включая, к примеру, умирение враждебно настроенных зрителей, угрожающих применением насилия), а также, если существует прямая угроза насильственных действий.

139. Таким образом, принудительное прекращение собрания не следует применять в случаях, когда:
- Имеют место агрессивные действия со стороны небольшой группы участников собрания. В такой ситуации следует принять меры в отношении этих конкретных лиц;
  - На собрание, которое, в целом, проходит мирно, проникают провокаторы. В таком случае, вместо досрочного или принудительного прекращения собрания или объявления его незаконным, органам власти следует принять соответствующие меры для удаления таких провокаторов;
  - Собрание считается незаконным, когда организатор не выполнил установленных законом предварительных условий, когда собрание проводится в заведомо незаконных целях, или когда на собрании присутствует запрещенная организация<sup>133</sup>.
140. Если принудительное прекращение собрания представляется необходимым, то любое вмешательство со стороны полиции следует предварить ясным и хорошо слышным предупреждением в адрес организаторов и участников собрания. Участникам также следует дать достаточно времени на то, чтобы они могли разойтись до начала такого вмешательства. Полиция также может попросить разойтись лиц, представляющих третьи стороны (наблюдателей, журналистов, фотографов), но не следует препятствовать тому, чтобы они наблюдали и записывали действия полиции.

**Извлечение из Раздела 107 Закона о правах, гарантируемых Первой поправкой к конституции США, и о нормах деятельности полиции (2004 г.), Округ Колумбия, США**

«(d) [полиции] запрещается отдавать общий приказ, требующий, чтобы участники ... собрания разошлись, за исключением случаев, когда:

- (1) Значительное число или доля участников собрания действуют в нарушение ограничений, установленных в отношении времени, места и порядка проведения собрания, при условии, что, либо применение принудительных мер, перечисленных в подразделе (b) настоящего раздела, не привело к достаточному результату, либо нет разумных оснований рассчитывать на то, что применение мер, установленных в подразделе (b) настоящего раздела, приведет к достаточному соблюдению требований;
- (2) Значительное число или доля участников собрания осуществляют или собираются осуществлять незаконные, нарушающие общественный порядок действия или насильственные действия в отношении каких-либо лиц или имущества;
- (3) Мэр объявил чрезвычайное положение в связи с угрозой общественной безопасности, возникшей не только в связи с тем, что проводится собрание, подпадающее под действие положений Первой поправки, а начальник полиции приходит к выводу, что угроза общественной безопасности, которая явилась причиной данного объявления чрезвычайного положения, требует принудительного прекращения данного ... собрания.
- (e) (1) Если и когда [полиция] решает, что ... собрание или его часть подлежит прекращению в принудительном порядке, то [полиция] должна не менее одного раза объявить участникам ясно слышимый и понятный приказ разойтись с использованием звукоусилительной системы или прибора и должна предоставить им обоснованный и достаточный период времени для того, чтобы они могли разойтись, а также свободный и безопасный маршрут, по которому они могли бы разойтись.
- (2) За исключением случаев, когда существует прямая угроза причинения личного вреда или значительного ущерба имуществу, муниципальный департамент полиции должен несколько раз передать собравшимся приказ разойтись и, при необходимости, сделать это из разных точек данной местности. В таком приказе необходимо указать маршрут или маршруты, по которым люди могут разойтись, а также предупредить, что в случае неподчинения они подлежат аресту.
- (3) Там, где это возможно, муниципальный департамент полиции должен произвести видео- или аудиозапись своих приказов с требованием разойтись».

## Применение силы

141. Неуместное, чрезмерное или незаконное применение силы правоохранительными органами может привести к нарушению основных свобод и защищаемых законом прав,

подорвать отношения между полицией и обществом и привести к широкому распространению напряженности и волнений. В этой связи применение силы следует регулировать нормами национального законодательства<sup>134</sup>. В таких нормах следует указать перечень обстоятельств, оправдывающих применение силы (включая требование о достаточном предварительном предупреждении), а также определить уровни применения силы, приемлемые для ликвидации различных видов угроз. Правительствам следует разработать ряд средств реагирования и обеспечить правоохранные органы различными видами оружия и снаряжения для дифференцированного применения силы, в том числе специальные средства для выведения людей из строя в соответствующих ситуациях. Кроме того, сотрудников полиции следует оснастить защитными средствами, такими как щиты, шлемы, огнезащитная одежда, пуленепробиваемые жилеты и пуленепробиваемые транспортные средства с тем, чтобы снизить необходимость применения любых видов оружия<sup>135</sup>. Это еще раз подчеркивает насущность требования о том, что государство должно обеспечить правоохранные органы достаточными ресурсами для выполнения своего позитивного обязательства по защите свободы мирных собраний.

142. Долг полиции — забота (предотвращение гибели или нанесения физических увечий) в отношении участников любого собрания, которое она охраняет, или которое ей надлежит охранять. Это означает, что для выполнения этих обязанностей полиция должна иметь необходимые юридические полномочия и компетенцию, включая полномочия по применению силы в разумных пределах для того, чтобы обеспечить, чтобы участники той или иной группы лиц оставались там, где полиция на законных основаниях приказывает им оставаться в течение такого периода времени, который необходим для того, чтобы они могли мирно разойтись<sup>136</sup>.
143. Международные нормы содержат подробные инструкции по применению силы в контексте принудительного прекращения собраний с несоблюдением закона, проходящих как без проявления, так и с проявлением насилия. Основные принципы ООН по применению силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранных органов (1990 г.) предусматривают, что «при принудительном прекращении собраний, которые проводятся с несоблюдением закона, но не имеют насильственного характера, сотрудники правоохранных органов должны избегать применения силы или, если это невозможно, ограничивать ее применение минимально необходимым уровнем»<sup>137</sup>. Основные принципы ООН также устанавливают, что «при принудительном прекращении собраний насильственного характера сотрудники правоохранных органов могут применять огнестрельное оружие лишь в тех случаях, когда применение менее опасных средств невозможно, и лишь в минимально необходимой степени. Сотрудники правоохранных органов имеют право на применение огнестрельного оружия в таких случаях лишь при соблюдении условий, предусмотренных в принципе 9»<sup>138</sup>.

**Принцип 9 Основных принципов ООН по применению силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов**

«Сотрудники правоохранительных органов не должны применять огнестрельное оружие против людей, за исключением случаев самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения, или с целью предотвращения совершения особо тяжкого преступления, связанного с серьезной угрозой для жизни, или с целью ареста лица, представляющего такую опасность, которое сопротивляется осуществлению ими своих полномочий, или с целью предотвращения побега такого лица, причем лишь в тех случаях, когда менее чрезвычайные меры недостаточны для достижения этих целей. В любом случае преднамеренное применение огнестрельного оружия с возможным смертельным исходом разрешено лишь тогда, когда это абсолютно неизбежно для защиты жизни».

144. Следует, чтобы при любом применении силы для охраны порядка в ходе публичного собрания соблюдались следующие принципы:
- Там, где возможно применение перчаточного газа или иного химического вещества раздражающего действия, необходимо предусмотреть процедуры санобработки;
  - Использование патронов с малой энергетикой (известных также как патроны с цилиндрическими пулями или пластиковые/резиновые пули), водометов и других силовых средств сдерживания толпы, должно строго регулироваться законом<sup>139</sup>. Ни при каких обстоятельствах не следует применять силу против людей, которые не имеют возможности покинуть место происшествия;
  - Следует, чтобы применение силы автоматически влекло за собой оперативный анализ ситуации по следам данного собрания. Сотрудникам правоохранительных органов рекомендуется вести подробный письменный учет применявшегося силового воздействия (в том числе использованного оружия)<sup>140</sup>.
145. Важно, чтобы правительства и правоохранительные органы постоянно уделяли внимание рассмотрению этических вопросов, связанных с применением силы, огнестрельного оружия и новых технологий<sup>141</sup>. Нормы применения огнестрельного оружия в равной степени распространяются и на применение других травмоопасных средств сдерживания толпы, таких как резиновые пули, конная полиция, слезоточивый газ или другие химические вещества, а также водометы (см. пункты 161-162, в которых рассматриваются вопросы об ответственности полиции за неоправданное применение силы).

**Извлечение из документа Международной Амнистии «Десять стандартов в сфере основных прав человека для сотрудников правоохранительных органов»<sup>142</sup>**

**«Основной стандарт 3:** Применяйте силу лишь когда это совершенно необходимо и в минимальных пределах, которых требуют данные обстоятельства.

**Основной стандарт 4:** Избегайте применения силы при охране порядка в ходе собраний, которые проводятся с несоблюдением закона, но без насилия. При принудительном прекращении собраний насильственного характера применяйте силу лишь в абсолютно необходимых пределах.

**Основной стандарт 5:** Применение силы, представляющее угрозу для жизни, допустимо лишь в случаях, когда это абсолютно неизбежно для защиты вашей жизни или жизни других людей».

**Раздел 15(2), Закон Венгрии № XXXIV о полиции (1994 г.)**

«Из находящихся в распоряжении полиции нескольких применимых вариантов или мер принуждения надлежит выбирать ту, которая обеспечивает эффективность и предусматривает причинение наименьшего ограничения, ущерба или вреда лицу, против которого она направлена».

**Извлечение из «Принципов содействия добросовестности полиции» (Министерство юстиции США)<sup>143</sup>**

«Обеспечение правопорядка требует, чтобы в некоторых случаях сотрудник полиции предпринимал действия по установлению контроля над лицом, которое агрессивно настроено, склонно к насилию или оказывает сопротивление, с целью ареста такого лица или для защиты этого сотрудника, других полицейских или других граждан от прямой угрозы причинения вреда. Сотрудникам полиции следует всегда применять силу лишь в разумных пределах, необходимых для того, чтобы эффективно контролировать ситуацию и обеспечить защиту жизни сотрудников полиции и других лиц.

[..]

Когда применение силы оправданно и необходимо, сотрудникам полиции следует, по мере возможности, использовать силовые методы в порядке возрастания силы их действия и повышать степень применения силы лишь после того, как было установлено, что применение меньшей степени силы будет, или уже оказалось, недостаточным. Перечень силовых методов, которые находятся в распоряжении полиции, следует обычно подразделять на следующие уровни: устный приказ, использование силы рук, химические вещества, дубинка или иное оружие ударного действия, использование собак, патроны специальных средств и смертоносное насилие».

### Ответственность и подотчетность

146. Следует, чтобы в случае применения силы с нарушением закона или с превышением необходимого в данных обстоятельствах предела виновные сотрудники правоохранительных органов подлежали гражданской и (или) уголовной, а также дисциплинарной ответственности. Сотрудники полиции должны также нести ответственность за бездействие в случае непринятия мер для предотвращения чрезмерного применения силы другими сотрудниками полиции.

Пункт 21.2 Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1991 г.) призывает государства-участники «обеспечивать, чтобы правоохранительные действия подлежали судебному контролю, чтобы сотрудники правоохранительных органов несли ответственность за такие действия и чтобы жертвы действий, квалифицированных как нарушение вышеуказанных обязательств, могли в соответствии с национальным правом требовать надлежащей компенсации». Пункт 7 Основных принципов ООН по применению силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов устанавливает, что «правительства обязаны обеспечить, чтобы самоуправное или чрезмерное применение силы или огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов каралось по их законодательству как уголовное преступление»<sup>144</sup>.

147. В случае получения жалобы в отношении поведения сотрудников правоохранительных органов или в случае причинения серьезных травм какому-либо лицу или гибели

какого-либо лица в результате действий сотрудников правоохранительных органов, необходимо провести результативное официальное расследование<sup>145</sup>.

148. Основной целью любого расследования должно быть обеспечение эффективного исполнения национальных законов, которые защищают право на жизнь и физическую неприкосновенность, а в случаях с участием должностных лиц или государственных органов — обеспечить несение ими ответственности за гибель или телесные повреждения, имевшие место в их зоне ответственности. Конкретная форма расследования, которая требуется для достижения этих целей, может меняться в зависимости от обстоятельств<sup>146</sup>.

## 6. Обязанности организатора

### Организатор

149. Организатор — это лицо или лица, которые несут основную ответственность за данное собрание. Организатором также можно считать лицо, от имени которого подается предварительное уведомление.

#### **Статья 5, Закон Черногории о публичных собраниях (2005 г.)**

«Организатор мирного собрания — это любое юридическое или физическое лицо (далее — «организатор»), которое, в соответствии с данным Законом, организует, проводит данное мирное собрание и обеспечивает надзор за ним. В соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, мирное собрание может также организовать группа граждан или более чем одно юридическое лицо».

150. Организаторам собрания следует поддерживать взаимодействие с полицией с тем, чтобы обеспечить, чтобы участники их собраний соблюдали закон и условия представленного уведомления. Следует, чтобы были известны имена организаторов любого собрания; можно предполагать, что официальным организатором является то лицо или лица, чьи имена указаны в представленном предварительном уведомлении. Это не обязательно должно быть юридическое лицо; организатором может выступать, к примеру, комитет с участием разных лиц или неформальная организация<sup>147</sup>.

### Обеспечение мирного характера собраний — принципы надлежащей практики

151. **Использование переговоров и (или) медиации для разрешения споров в отношении собраний.** В случае возникновения неразрешимых споров между организатором, уполномоченным органом регулирования, или иными сторонами, чьи права может затронуть проведение собрания, связанных с вопросом о проведении заявленного собрания, или о времени, месте или порядке его проведения, для достижения взаимоприемлемого решения можно прибегнуть к переговорам или к услугам посредников. Прямой диалог между заинтересованными сторонами зачастую может привести к более удовлетворительным результатам для всех сторон, чем официальное обращение к закону. Чаще всего наиболее целесообразным является привлечение к проведению переговоров или посредничеству лиц и организаций, не связанных ни с государственными органами, ни с организатором. Однако присутствие юридических представителей сторон может также помочь про-

ведению переговоров между организатором собрания и правоохранительными органами.

152. **Предварительное планирование совместно с сотрудниками правоохранительных органов.** Там, где это возможно, надлежащей практикой является ситуация, когда до проведения собрания организатор (организаторы) обсуждают с правоохранительными органами, какие меры по обеспечению безопасности будут предприняты. Предметом обсуждения могут быть такие вопросы, как количество сотрудников полиции и распорядителей (см. пункты 157-161) на собрании, а также сомнения по поводу планируемых мер по охране порядка. Например, иногда появление полиции в том или ином месте может выглядеть вызывающе или восприниматься как провокация, и организатор может предложить, чтобы присутствие полиции не очень бросалось в глаза.

**Статья 30 (Помощь полиции), Закон Словении «О публичных собраниях» (2004 г.)**

«Когда в связи с характером собрания или мероприятия, или в связи с обстоятельствами его проведения... существует возможность необходимости принятия полицейских мер, полиция, по договоренности с организатором, должна определить количество сотрудников полиции, необходимое для поддержания общественного порядка в ходе данного собрания или мероприятия. В таком случае старший сотрудник полиции должен договориться с руководителем собрания о форме сотрудничества. В случаях, предусмотренных в предыдущем пункте, организатор собрания или мероприятия обязан сотрудничать с полицией также и в отношении планирования мер поддержания порядка в ходе данного собрания или мероприятия».

153. За пределами региона ОБСЕ эффективную модель надлежащей практики в виде прямого требования о подписании договора, определяющего конкретные обязанности и ответственность как полиции, так и демонстрантов, можно найти в законодательстве Южно-Африканской Республики:

**Закон ЮАР «О регулировании собраний», № 205 (1993 г.)**

«Закон устанавливает, что руководитель (организатор) собрания, уполномоченный сотрудник полиции и ответственный сотрудник местного органа власти несут солидарную ответственность за мирную реализацию

права на свободу собраний. Вместе эти стороны образуют «треугольник безопасности» с солидарной ответственностью за обеспечение порядка и безопасности в ходе публичных собраний. Успешность деятельности треугольника безопасности зависит от коллективного планирования и координации действий всех трех сторон, а также от готовности к переговорам и компромиссу в случае возникновения разногласий<sup>148</sup>».

154. **Оценка риска.** Организаторам в сотрудничестве с полицией и другими ведомствами (такими, как пожарная служба и служба неотложной медицинской помощи), следует рассмотреть возможные риски в связи с проведением данного собрания и действия, которые надлежит предпринять в отношении этих рисков, если они подтвердятся. Однако включение в закон нормы, предусматривающей обязательную оценку риска для всех публичных собраний, проводящихся вне помещений, создаст необоснованно бюрократизированный и усложненный режим регулирования и станет фактором, неоправданно затрудняющим группам и отдельным лицам реализацию их права на свободу мирных собраний.
155. **Обязанность подчиняться законным указаниям сотрудников правоохранительных органов.** Закон о собраниях может содержать законные требования, обязывающие организаторов (а также участников) выполнять законные распоряжения сотрудников правоохранительных органов. Отказ от выполнения таких распоряжений может повлечь за собой ответственность (см. пункты 162-163).

### Распорядители на собраниях

156. «Распорядители» — это лица, которые помогают организатору собрания в проведении мероприятия<sup>149</sup>. Законы о свободе собраний могут предусматривать возможность участия добровольных распорядителей для оказания помощи организаторам. Несмотря на то, что общая ответственность за охрану общественного порядка возлагается на полицию, организаторам собраний с большим количеством участников или собраний, посвященных спорным проблемам, рекомендуется пользоваться услугами распорядителей. Распорядители — это лица, работающие совместно с организатором (организаторами) собраний, в обязанности которых входит содействие проведению собрания и оказание помощи по соблюдению его участниками любых законных ограничений. Распорядители не обладают полномочиями сотрудников правоохранительных органов и не имеют права на применение силы; их действия должны быть скорее направлены на обеспечение сотрудничества со стороны участников собрания методами убеждения. Их присутствие может внушить спокойствие населению и помочь задать тон мероприятию. Основная роль распорядителей состоит в том,

чтобы ориентировать, объяснять и предоставлять информацию населению, а также определять возможные риски и угрозы как до собрания, так и во время его проведения. В случае нарушения общественного порядка распорядителям (и организатору) следует незамедлительно уведомить полицию. Полиции следует сотрудничать с распорядителями мероприятия, причем и те, и другие должны четко понимать свою роль.

157. **Подготовка, инструктаж и разбор действий после собрания.** До начала собрания распорядителям следует пройти надлежащую подготовку и получить подробный инструктаж (в частности, распорядители должны знать географию местности, в которой проходит собрание), а организатор обязан обеспечить координацию действий распорядителей. Для собраний с большим количеством участников следует установить четкий порядок подчинения лиц, принимающих решения, а распорядители должны иметь возможность общаться друг с другом и с организатором в течение всего собрания. Как и в случае с сотрудниками правоохранительных органов, важно, чтобы после любого собрания с нестандартным развитием событий распорядители вместе с организатором провели тщательный анализ и оценку хода мероприятия.
158. **Опознавательные знаки.** Желательно, чтобы распорядители имели хорошо заметные опознавательные знаки (к примеру, носили специальные жилеты, куртки, значки или нарукавные повязки).
159. **Требование обеспечить наличие распорядителей при проведении определенных собраний.** В некоторых случаях может быть оправданным поставить перед организаторами условие, по которому они обязаны обеспечить определенное количество распорядителей для проведения своего собрания. Однако такое условие не может предъявляться автоматически, а лишь по результатам оценки конкретных обстоятельств во избежание нарушения принципа соразмерности. Любое требование обеспечить участие распорядителей ни в коей мере не умаляет позитивного обязательства государства по предоставлению достаточных ресурсов для охраны порядка во время собрания. Распорядители не могут заменять полицию, на которой по-прежнему лежит общая ответственность за охрану общественного порядка. Однако эффективная работа распорядителей может помочь снизить потребность в присутствии большого количества полицейских на публичных собраниях. Это, в конечном итоге, облегчает любые переговоры, в ходе которых государственные органы выражают обеспокоенность в отношении обеспечения общественной безопасности, и снижает вероятность запрета собрания на том основании, что оно представляет угрозу общественному порядку или безопасности.
160. В некоторых странах принято нанимать за вознаграждение профессиональных распорядителей или сотрудников частных охранных агентств для руководства ходом собрания. Однако ни при каких условиях в законе не следует предусматривать обязан-

ность организатора по оплате услуг распорядителей. Наложение такого финансового бремени станет серьезным нарушением самой сути свободы собраний и войдет противоречие с основной обязанностью государства по обеспечению надлежащей охраны порядка.

## **Ответственность**

161. Организаторы и распорядители обязаны прилагать разумные усилия для того, чтобы обеспечить соблюдение требований закона и мирный ход своих собраний, но их не следует привлекать к ответственности за невыполнение этих обязанностей, если они прилагали разумные усилия для их выполнения. На организаторов не следует возлагать ответственность за действия отдельных участников или распорядителей, которые не соблюдают полученных инструкций. Напротив, любой участник или распорядитель, виновный в правонарушении или невыполнении законных указаний сотрудника правоохранительных органов, должен нести ответственность в индивидуальном порядке.
  
162. Организатор может пожелать застраховать свою гражданскую ответственность в связи с данным мероприятием. Однако такое страхование не следует делать обязательным условием реализации права на свободу собраний, поскольку любое такое требование будет иметь несоразмерный и сдерживающий эффект в отношении реализации свободы собраний. Более того, если собрание перерастает в серьезные общественные беспорядки, то ответственность за ограничение причиняемого ущерба лежит на государстве, а не на организаторе собрания или распорядителях. Ни при каких условиях организатора законного и мирного собрания не следует привлекать к ответственности за то, что собрание причинило ущерб другим лицам.

## 7. Правозащитные организации, средства массовой информации и другие заинтересованные стороны

### Правозащитники и наблюдатели

163. Наблюдение за ходом собрания может обеспечить беспристрастное и объективное описание происходящего, включая фиксирование фактических действий как участников собрания, так и сотрудников правоохранительных органов. Например, мониторинг могут проводить местные НПО. Функции наблюдателей также могут выполнять национальные институты, такие как бюро омбудсмана и комиссии по правам человека, международные НПО по правам человека (такие, как Хьюман Райтс Вотч или Международная Амнистия) или межправительственные организации (такие, как Совет Европы или ОБСЕ).
164. Хотя основная обязанность по содействию свободе собраний и ее защите возлагается на государство, НПО играют важную роль в содействии реализации прав человека. Поэтому правозащитникам<sup>150</sup> следует позволить беспрепятственно осуществлять свою деятельность в контексте реализации права на свободу собраний.
165. В контексте настоящих «Руководящих принципов» наблюдателями считаются лица или группы, представляющие третьи стороны, основной целью которых является наблюдение и фиксирование происходящего на собрании.
166. Мониторинг публичных собраний — трудная задача, и конкретные функции наблюдателей зависят от того, с какой целью и кем они были направлены<sup>151</sup>. В задачу наблюдателей может входить отслеживание лишь отдельных аспектов собрания, например:
- Действия полиции по охране порядка на собрании (выполняет ли государство свои позитивные обязательства в соответствии с законами о правах человека);
  - Соблюдение сторонами предварительного соглашения о порядке проведения собрания;
  - Взаимодействие между участниками демонстрации и контр-демонстрации;
  - Поведение участников шествия при прохождении критических мест.
167. При составлении представленных ниже разделов по руководству по наблюдению за собраниями использовалось «Учебное пособие ООН по контролю за соблюдением прав человека»<sup>152</sup>.

## Руководство для наблюдателей

### *Перед собранием*

Следует, чтобы перед посещением собрания наблюдатели прошли инструктаж, посвященный исключительно тому мероприятию, за которым им предстоит наблюдать. Наблюдателей также следует проинструктировать, что они должны обращать внимание на определенные аспекты собрания, а не пытаться наблюдать за всем и сообщать обо всем, что происходит. Это значит, что может возникнуть необходимость направить нескольких (или даже множество) наблюдателей на одно и то же мероприятие. По возможности наблюдателю следует заблаговременно связаться с организаторами и получить у них информацию о плане проведения собрания, включая сведения о месте проведения, запланированных акциях, маршруте, числе участников, продолжительности, целях, ожидаемой реакции со стороны властей и об альтернативных действиях. Накануне собрания наблюдателям следует ознакомиться с маршрутом, который запланировали организаторы. Знание маршрута поможет наблюдателям выявить возможные проблемы, опасности, места стоянок и пути отступления. По возможности, наблюдателям следует попросить, чтобы организаторы посоветовали демонстрантам не приближаться к наблюдателям и не мешать им выполнять свои задачи.

### *Во время собрания*

В день проведения демонстрации наблюдатели должны избегать участия в ней и не допускать действий, которые каким-либо образом могут быть истолкованы как участие в демонстрации. Они должны сделать все, чтобы было ясно, что они являются наблюдателями, а не демонстрантами; обычно им следует иметь хорошо заметные опознавательные знаки. Там, где заметные опознавательные знаки могут явиться угрозой для личной безопасности наблюдателей, им следует иметь при себе удостоверение личности. Наблюдателям следует сохранять разумное и достаточное расстояние между собой и демонстрантами, а также между собой и военнослужащими и (или) сотрудниками полиции; при первом признаке серьезной опасности им следует покинуть место событий. Наблюдатели и правозащитники могут играть и более активную роль, если решат вмешаться в развитие событий самим фактом своего физического присутствия или путем участия в медиации, содействии переговорам, или предоставив канал связи между сторонами (включая полицию)<sup>153</sup>. Наблюдателям следует знать или выяснить имя начальника полиции или

ответственного должностного лица с тем, чтобы знать, к кому обратиться в случае возникновения трудностей, а впоследствии им следует включить эту информацию в свой отчет. Следует, чтобы полиция была проинформирована о присутствии и местонахождении наблюдателей, что позволит полиции обеспечить их безопасность. Кроме того, это позволит полиции содействовать осуществлению наблюдателем его функций, к примеру, путем пропуска через полицейские заграждения или размещения его на позиции, удобной для наблюдения, или путем информирования наблюдателя о развитии ситуации. Следует, чтобы у наблюдателей были средства (телефоны или рации) для связи с другими наблюдателями. Наблюдатели не обладают никакими дополнительными полномочиями и могут лишь обращаться к полиции за помощью наравне с любыми другими лицами. Если во время или после демонстрации производятся аресты, то, в зависимости от задания конкретного наблюдателя, ему может быть необходимо узнать имена арестованных лиц и, возможно, имена свидетелей ареста. При этом наблюдателю следует действовать очень осторожно и избегать поступков или выражений, которые способны привести к обострению и без того напряженной ситуации.

#### *После собрания*

После демонстрации наблюдателям, которые отслеживали ее проведение, следует составить подробный отчет. Следует, чтобы отчеты наблюдателей строго придерживались фактов, были точными, объективными и нейтральными; ни при каких обстоятельствах наблюдателю не следует сообщать о том, чего он не видел своими глазами. В своих отчетах наблюдателям не следует выражать собственное мнение о законности или незаконности демонстраций в соответствии с национальным или местным законодательством. В письменный отчет может входить следующая информация:

- Местоположение наблюдателя;
- Время прибытия и ухода наблюдателя;
- Организации, принимавшие участие в собрании и его заявленная цель;
- Примерное количество участников;
- Поведение участников (включая лозунги, транспаранты и т.д.);
- Наличие любого одновременного собрания (и поведение его участников);
- Отношение, поведение и заметность присутствия сотрудников правоохранительных органов;
- Любые угрозы или провокации против наблюдателей.

## Средства массовой информации

168. Журналисты играют важную роль в обеспечении независимого освещения публичных собраний. В этой связи их надлежит отличать от участников собрания, и власти должны предоставить журналистам максимально возможный доступ к месту развития событий. Для того, чтобы избежать путаницы и содействовать такому доступу, *может* оказаться необходимым потребовать, чтобы журналисты и сотрудники СМИ имели хорошо видимые опознавательные знаки (например, носили бы специальные флюоресцирующие нагрудники).
169. «Для тех, у кого нет доступа к средствам массовой информации, собрания, парады и митинги зачастую являются единственным средством довести свое недовольство до сведения широкой общественности»<sup>154</sup>. Публикуемые в СМИ сюжеты также являются важным фактором, обеспечивающим подотчетность как организаторов собраний, так и сотрудников правоохранительных органов. Поэтому СМИ должен быть предоставлен доступ к собраниям, и полицейские операции по охране порядка должны содействовать такому доступу в качестве реализации основного права средств массовой информации на свободу выражения мнения<sup>155</sup>.

## Другие заинтересованные стороны

170. Мирные собрания зачастую будут оказывать влияние на права других сторон, не принимающих участия в собрании, таких как владельцы коммерческих предприятий, местные жители, пользователи дорог и пешеходы, наблюдатели и прохожие. Сам по себе факт ущемления этих прав, конечно же, не может служить оправданием для применения ограничения свободы собраний. Законное основание для применения таких ограничений может возникнуть лишь в случае превышения определенного порога допустимости. Кроме того, при решении вопроса о необходимости и соразмерности наложения любых ограничений следует учитывать тот факт, что по определению свобода собраний носит лишь временный характер.
171. Хотя у таких заинтересованных сторон обычно нет права на то, чтобы с ними советовались<sup>156</sup> в случаях, когда их права могут быть ущемлены, в соответствии с надлежащей практикой организатору и правоохранительным органам следует обсудить с ними, каким образом различные заявления о наличии конкурирующих прав могут быть защищены к взаимному удовлетворению всех заинтересованных сторон. В ситуациях, когда такое обсуждение в виде прямого диалога провести затруднительно, существует возможность прийти к соглашению посредством процесса медиации.

## Приложение А: Судебные решения, на которые имеются ссылки в тексте

### Европейский суд

- *Юджин Шмидбергер, Internationale Transporte u Planzige против Австрийской Республики* (Дело № C-112/00, ECR I-5659, 2003 г.)
- *Европейская комиссия против Франции* (Дело № C-265/95, ECR I-6959, 1997 г.)

### Европейский суд по правам человека

- *ARM Charpell против Соединенного Королевства* (1987 г.) (Жалоба № 12587/86)
- *Аманн против Швейцарии* (2000 г.) (Жалоба № 27798/95)
- *Аксен против Германии* (1983 г.) (Жалоба № 8273/78)
- *Андерсон против Соединенного Королевства* (1997 г.) (Жалоба № 33689/96)
- *Ахмед и др. против Соединенного Королевства* (1998 г.) (Жалоба № 22954/93)
- *Бончковски и др. против Польши* (2006 г.) (Жалоба № 1543/06)
- *Г. против Федеративной Республики Германия* (1989 г.) (Жалоба № 13079/87)
- *Густафссон против Швеции* (1996 г.) (Жалоба № 15573/89)
- *Гуццарди против Италии* (1980 г.) (Жалоба № 7367/76)
- *Гэна против Швейцарии* (1995 г.) (Жалоба № 24722/94)
- *Гюлек против Турции* (1998 г.) (Жалоба № 21593/93)
- *Гюнери и др. против Турции* (2005 г.) (Жалоба № 42853/98, 43609/98, 44291/98)
- *Джавит Ан против Турции* (2003 г.) (Жалоба № 20652/92)
- *Джордан против Соединенного Королевства* (2001 г.) (Жалоба № 24746/94)
- *Зилиберберг против Молдовы* (2004 г., решение о допустимости дела к рассмотрению и (2005 г.) (Жалоба № 61821/00)
- *Инкал против Турции* (1998 г.) (Жалоба № 22678/93)
- *Институт Отто Премингера против Австрии* (1994 г.) (Жалоба № 13470/87)
- *Кайя против Турции* (1998 г.) (Жалоба № 22729/93)
- *Келли и др. против Соединенного Королевства* (2001 г.) (Жалоба № 30054/96)
- *Леандер против Швеции* (1987 г.) (Жалоба № 9248/81)
- *Лоулесс против Ирландии* (1961 г.) (Жалоба № 332/57)
- *МакКанн и др. против Соединенного Королевства* (1995 г.) (Жалоба № 18984/91)
- *МакКерр против Соединенного Королевства* (2001 г.) (Жалоба № 28883/95)
- *МакШейн против Соединенного Королевства* (2002 г.) (Жалоба № 43290/98)
- *Маммадов (Джалалоглу) против Азербайджана* (2007 г.) (Жалоба № 34445/04)
- *Мкртчян против Армении* (2007 г.) (Жалоба № 6562/03)
- *Морено Гомес против Испании* (2004 г., окончательное решение по делу 2005 г.) (Жалоба № 4143/92)
- *Мюллер и др. против Швейцарии* (1988 г.) (Жалоба № 10737/84)
- *Начова и др. против Болгарии* (2005 г.) (Заявления № 43577/98 и 43579/98)

- *Норрис против Ирландии* (1988 г.) (Жалоба № 10581/83)
- *«Обзервер» и «Гардиен» против Соединенного Королевства* (1991 г.) (Жалоба № 13585/88)
- *«Объединение жителей Юры» и «Союз жительниц Юры» против Швейцарии* (1979 г.) (Жалоба № 8191/78)
- *Озгур Гюндем против Турции* (2000 г.) (Жалоба № 23144/93)
- *Оллингер против Австрии* (2006 г.) (Жалоба № 76900/01)
- *Осман против Соединенного Королевства* (1998 г.) (Жалоба № 23452/94)
- *Оя Атаман против Турции* (2006 г.) (Жалоба № 74552/01)
- *П.Г. и Й.Х. против Соединенного Королевства* (2001 г.) (Жалоба № 44787/98)
- *Партия свободы и демократии (Özder) против Турции* (1999 г.) (Жалоба № 23885/94)
- *Перри против Соединенного Королевства* (2003 г.) (Жалоба № 63737/00)
- *Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии* (1988 г.) (Жалоба № 10126/82)
- *Раи, Альмонд и «Negotiate Now» против Соединенного Королевства* (1995 г.) (Жалоба № 25522/94)
- *Реквеньи против Венгрии* (1999 г.) (Жалоба № 25390/94)
- *Рефах Партизи (Партия благосостояния) и др. против Турции* (2003 г.) (Жалоба № 41340/98, 41342/98 и 41343/98)
- *Ротару против Румынии* (2000 г.) (Жалоба № 28341/95)
- *Симсек против Турции* (2005 г.) (Жалоба № 35072/97 и 37194/97)
- *Сиссе против Франции* (2002 г.) (Жалоба № 51346/99)
- *Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии* (1998 г., решение о допустимости дела к рассмотрению) (Жалоба № 29221/95 и 29225/95)
- *Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии* (2001 г.) (Жалоба № 29221/95 and 29225/95)
- *Стил против Соединенного Королевства* (1998 г.) (Жалоба № 9415/81)
- *Тлимменос против Греции* (2000 г.) (Жалоба № 34369/97)
- *Фридл против Австрии* (1995 г.) (Жалоба № 15225/89)
- *Фуэнтес Бобо против Испании* (2000 г.) (Жалоба № 39293/98)
- *Х и Y против Нидерландов* (1985 г.) (Жалоба № 8978/80)
- *Хаас против Нидерландов* (2004 г.) (Жалоба № 36983/97)
- *Хербек и др. против Бельгии* (1998 г.) (Жалоба № 32200/96 и 32201/96)
- *«Христиане против расизма и фашизма» (CARAF) против Соединенного Королевства* (1980 г.) (Жалоба № 8440/78)
- *Христианская демократическая народная партия против Молдовы* (2006 г.) (Жалоба № 28793/02, не содержится в сборнике судебных решений)
- *Хэндисайд против Соединенного Королевства* (1976 г.) (Жалоба № 5493/72)
- *Хэшман и Хэррап против Соединенного Королевства* (1999 г.) (Жалоба № 25594/94)
- *Цонев против Болгарии* (2006 г.) (Жалоба № 45963/99)
- *Чираклар против Турции* (1998 г.) (Жалоба № 19601/92)
- *Чорхер против Австрии* (1993 г.) (Жалоба № 13308/87)
- *Шанахэн против Соединенного Королевства* (2001 г.) (Жалоба № 37715/97)

- *Шассанью и др. против Франции* (1999 г.) (Жалоба № 25088/94, 28331/95, 28443/95)
- *Эзелен против Франции* (1991 г.) (Жалоба № 11800/85)
- *Эпплби против Соединенного Королевства* (2003 г.) (Жалоба № 44306/98)

#### **Комитет ООН по правам человека**

- *Кивенмаа против Финляндии* (1994 г.) CCPR/C/50/D/412/1990
- *Николас Тоонен против Австралии*, Комитет ООН по правам человека, № 488/1992, UN Doc. CCPR/C/50/D/488/1992 (04/04/94)
- *Патрик Коулмен против Австралии* (2006 г.) CCPR/C/87/D/1157/2003 (Судебные решения) Уведомление № 1157/2003: Австралия (10/08/2006)
- *Эрнст Зюндель против Канады*, Уведомление № 953/2000, UN Doc. CCPR/C/78/D/953/2000 (2003 г.)
- *Робер Фориссон против Франции*, Уведомление № 550/1993, UN Doc. CCPR/C/58/D/550/1993 (1996 г.)

#### **Судебные прецеденты в национальных судах**

##### **Грузия**

- *Ассоциация молодых юристов Грузии, Заал Ткелашвили, Леро Гурашвили и др. против Парламента Грузии* (5 ноября 2002 г.) N2/2/180-183

##### **Германия**

- BVerfGE, 73, 206 (11 ноября 1986 г.),
- BVerfGE, 92, 1
- BVerfGE, 104, 92 (FN 20 & 33)
- BVerfGE, 69, 315 (Решение по делу Брокдорфа) 14 мая 1985 г.
- BVerfGE, 63, 115 (353, 354)

##### **Замбия**

- *Мулундика и др. против Народа*, Верховный суд, Замбия, 1 *VHRC* 199 (10 января 1996 г.)

##### **Израиль**

- *Са'ар против Министерства внутренних дел и полиции* (1979 г.) 34(II) PD 169

##### **Нигерия**

- *Общенигерийская народная партия против Генерального инспектора полиции* (не входит в сборник судебных решений, 24 июня 2005 г.) (Fed HC (Nig))

##### **Польша**

- Решение Конституционного суда Польши, 18 января 2006 г., К 21/05, *Требование получения разрешения на проведения собрания на общественной дороге*, английский

перевод можно найти по адресу:

[http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K\\_21\\_05\\_GB.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_21_05_GB.pdf)

### **Соединенное Королевство**

- *Остин против Комиссара полиции Лондона* (2005 г.) EWHC 480 (QB)
- *Гиллан против Комиссара полиции Лондона и др.* (2006 г.) Соединенное Королевство, HL 12 (8 марта 2006 г.)
- *Никол и Сельванаягам против Директора публичных преследований* (1996 г.), публикация еженедельного журнала «Джастис оф Пис» 155

### **Соединенные Штаты Америки**

- *Коллин против Округа Чикаго Парк*, 460 F.2d 746 (7-ой окружной суд, 1972 г.)
- *Гаага против Комитета за промышленные предприятия*, 307 US 496 (1939 г.)
- *Шнайдер против государства*, 308 US 147 (1939 г.)
- *Техас против Джонсона*, 491 US 297 (1989 г.)

## Приложение В — Глоссарий основных терминов

В данном глоссарии даются определения основных терминов и понятий, используемых в настоящих «Руководящих принципах», а также приводятся их английские соответствия. Определения данного глоссария извлечены (полностью или в адаптированном виде) из официальных или иных авторитетных источников и прошли перекрестную проверку.

В случаях, когда употребление термина в «Руководящих принципах» отличается от общепринятого, глоссарий предлагает определение, которое наилучшим образом соответствует контексту «Руководящих принципов».

Русский термин	Определение	Английский термин
Автоматический (например, запрет, ограничение)	Решение, которое действует или подлежит применению во всех случаях.	Blanket (e.g. ban, restriction)
Анализ на выраженное присутствие непосредственной опасности	Принцип, который позволяет применение ограничений лишь в тех случаях, когда участники собрания призывают к немедленным незаконным действиям, и когда существует реальная опасность совершения таких действий.	“Clear and present danger” test
Временное отступление государства от выполнения взятых на себя международных обязательств	Частичный отказ от выполнения нормы.	Derogation
Действия по пресечению массовых беспорядков	Меры пресечения насильственных действий, совершаемых вышедшей из-под контроля толпой.	Riot control
Демонстрация	Публичная манифестация отношения группы людей к какому-либо человеку или проблеме.	Demonstration
Защита на основании наличия объективных препятствий к соблюдению закона	Принцип защиты, применимый там, где несоблюдение закона произошло не по свободной воле, а в связи с невозможностью его соблюдения.	“Reasonable excuse” defence
Защита прав и свобод других лиц	Предотвращение серьезного вмешательства в осуществление прав и свобод других лиц.	Protection of rights and freedoms of others
Защитник прав человека	Лица, группы или иные общественные институты, которые работают или действуют в целях пропаганды и защиты общепризнанных прав человека и основных свобод.	Human rights defender

Императивная норма	Основной принцип международного права, который считается общепринятым в международном сообществе государств в целом. Императивные нормы не требуют согласия, и ни одно государство не имеет права их нарушать.	Peremptory norm
Мера наказания	Установленное законом наказание за нарушение закона.	Penalty
Мера принуждения	Принудительные меры, направленные на обеспечение соблюдения закона.	Sanction
Митинг	Демонстрация, которая проходит на одном месте.	Rally
Монитор	<i>См. Наблюдатель.</i>	Monitor
Наблюдатель	Лицо, которое занимается наблюдением за ходом собрания и сообщает о происходящем с нейтральной точки зрения.	Observer
Национальная безопасность	Качество или состояние способности противостоять враждебным или деструктивным актам внутри или извне страны.	National security
Неграждане	Те, кто не являются гражданами данного государства.	Non-nationals
Нейтральный подход к содержанию (принцип)	Принцип, согласно которому запрещается ограничение свободы выражения мнения лишь на основании его содержания или коммуникативного воздействия.	Content neutrality (principle of)
Общественная безопасность	Широкое понятие, включающее защиту населения в целом от разных видов серьезного ущерба, вреда или опасности, включая защиту в чрезвычайных ситуациях.	Public safety
Общественное место	Территория или место, доступ к которому и выход с которого открыт для всех без ограничения (к примеру, улицы, парки и т.д.).	Public space
Общественный порядок	Безопасность в общественных местах.	Public order
Ограничения на содержание	Ограничение на выражение мнения в связи с содержанием такого мнения.	Content-based restrictions
Одновременные собрания	Два или более собраний, которые проходят в одно и то же время и в одном и том же месте.	Simultaneous assemblies
Орган регулирования	Орган, ответственный за принятие решений в отношении публичных собраний.	Regulatory authority

Организатор	Лицо или лица, несущие основную ответственность за собрание.	Organizer
Ответственность	Обязательство отвечать за собственные действия.	Accountability
Ответственность (в т.ч. за вину)	Состояние человека, которого закон и правосудие обязывают осуществлять действия, выполнение которых может быть истребовано в судебном порядке.	Liability
Охрана здоровья и нравственности	Это понятие относится к здоровью и нравственности общества.	Protection of health and morals
Оценка риска	Оценка масштабов потенциального ущерба и степени вероятности такого ущерба.	Risk assessment
Парад	См. <i>Шествие</i> .	Parade
Право на уважение своей собственности	Право на защиту собственности и от посягательств на нее.	Peaceful enjoyment of one's possessions (right to)
Предварительное ограничение	Ограничение, наложенное до проведения собрания.	Prior restraint
Презумпция в пользу проведения собрания	Предположение о том, что, при отсутствии обоснованных причин для наложения ограничения или запрета на проведение данного собрания, такое собрание может состояться.	Presumption in favor of holding assemblies
Прерывание; Срыв	Вмешательство, приводящее к нарушению нормального хода мероприятия.	Disruption
Применение силы	Применение физической силы как средства принуждения или ограничения.	Use of force
Принудительное прекращение	Прекращение собрания с применением силовых методов.	Dispersal
Разрешение	Официальное согласие органа регулирования на проведение собрания.	Permit
Разрешение; Санкция	Акт разрешения, позволение (ясно выраженное в письменной форме).	Authorization
Распорядитель (на собрании)	Лицо, работающее совместно с организатором (организаторами) собрания, в обязанности которого входит содействие проведению собрания и оказание помощи по обеспечению соблюдения любых законных ограничений.	Steward; marshal

Сидячая демонстрация	Статическая демонстрация, участники которой усаживаются в определенном месте и отказываются его покинуть.	Sit-in
Собрание	Намеренное и временное присутствие группы лиц на общественной территории вне помещения с какой-либо общей целью.	Assembly
Собрание в знак несогласия с другим собранием	Собрание, которое созывается с целью выразить несогласие с взглядами, выражаемыми на другом публичном собрании, и совпадающее или практически совпадающее по времени и месту проведения с этим собранием.	Dissenting assembly; counter-demonstration
Собрание с несоблюдением закона	Собрание, которое проходит не в соответствии с законом.	Unlawful assembly
Собрание, сходящееся во мнениях с другим собранием	Собрание, которое проходит в то же время и в том же месте, что и другое собрание, и выражаемые на этом собрании мнения не противоречат идеям, выражаемым в ходе другого собрания.	Concurring assembly
Соразмерности (принцип)	Принцип требующий, чтобы при применении властями мер для достижения законной цели, предпочтение всегда отдавалось мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства.	Proportionality (principle of)
Сочувствующее лицо	Любое лицо, которое находится в непосредственной близости от собрания и разделяет выражаемые взгляды.	Supporter
Специальные средства	Оружие, предназначенное для того, чтобы обезвредить цель, а не убить или серьезно ранить.	Non-lethal weapons
Стихийное собрание	Собрание, которое проходит без предварительного уведомления.	Spontaneous assembly
Уведомление	Извещение, которое содержит информацию о планируемом собрании и не является просьбой о разрешении.	Notification
Участник	Лицо, которое намеренно и добровольно присутствует на собрании и поддерживает выражаемое на нем мнение.	Participant
Хранение данных	Хранение или архивирование записанной информации, независимо от формы информации или носителей, на которых она записана.	Data retention

---

Хулиганские действия; применение насилия	Незаконное или чрезмерное применение физической силы.	Violence
Шествие; Процессия	Собрание, которое движется вдоль дорог общего пользования. Процессия может включать использование транспортных средств или других средств передвижения.	Procession

---

## Приложение С: Совет экспертов

### **Нил ДЖАРМАН (Председатель Совета, Соединенное Королевство)**

Нил Джарман — директор Института по исследованию конфликтов (Белфаст, Северная Ирландия, Соединенное Королевство). В сферу его научных интересов входят, в основном, вопросы миротворческой деятельности и смягчения конфликтов. Особое внимание г-н Джарман уделяет публичным собраниям и охране правопорядка полицией в ходе таких собраний, а также способам, которые гражданское общество может использовать на местном уровне для противодействия насилию и обеспечения порядка. Нил Джарман состоял экспертом-консультантом Комитета по делам Северной Ирландии при расследованиях преступлений на почве ненависти в Северной Ирландии. Он является автором многочисленных работ по таким проблемам, как полицейская охрана общественного порядка, права человека и разрешение конфликтов, борьба с преступлениями на почве ненависти.

### **Нина БЕЛЯЕВА (Российская Федерация)**

Нина Беляева — заведующая Кафедрой публичной политики государственного университета «Высшая Школа Экономики» — первого в России государственного университета западного типа, который был создан в 1992 г. при поддержке Европейского Союза и ряда европейских университетов. В сферу ее научных интересов входят вопросы правового регулирования различных форм гражданского участия и правовые формы взаимодействия государства и гражданского общества. Она является основным автором принятого в 1995 году Закона Российской Федерации «Об общественных объединениях», который, после внесения в него недавних поправок, налагающих новые ограничения на деятельность НПО, стал объектом внимания международной общественности и вызвал множество комментариев. Будучи признанным экспертом-практиком и организатором новых форм деятельности НПО, Нина Беляева является председателем Координационного совета международной Коалиции общественных организаций «Мы — граждане!», а также Президентом Международного фонда политико-правовых исследований «Интерлигал».

Нина Беляева принимала участие в работе множества рабочих групп по разработке законодательства о деятельности общественных организаций и НПО на национальном и региональном уровнях, а также в работе многих международных экспертных групп, учрежденных такими организациями, как СИВИКУС, Всемирный Банк и Европейский Союз с целью составления документов, отражающих накопившийся наиболее позитивный опыт, а также по разработке типового законодательства в сфере гражданского общества и взаимоотношений между гражданским обществом и государственными органами.

**Александр ВАШКЕВИЧ (Беларусь)**

Александр Вашкевич — кандидат юридических наук, доцент Факультета международного права Белорусского государственного университета. Судья Конституционного суда Республики Беларусь в отставке. Преподает сравнительное конституционное право и европейское право в области прав человека и активно публикуется по проблемам прав человека. Является руководителем рабочей группы по анализу соответствия белорусского законодательства и практики Европейской Конвенции по правам человека и прецедентному праву Европейского Суда по правам человека.

**Дэвид ГОЛДБЕРГЕР (Соединенные Штаты Америки)**

Дэвид Голдбергер — обладатель стипендии для преподавателей имени Изадора и Иды Топпер, профессор права Университета штата Огайо. Он преподает курс, посвященный Первой поправке к Конституции США, обзорный курс по Конституции США, а также курс по развитию навыков работы в «адвокатских клиниках», где он курирует студентов старших курсов юридических факультетов, которые представляют интересы клиентов в делах, рассматриваемых в суде. Его научные работы посвящены, в основном, гарантиям права на свободу слова, закрепленным в Конституции США. До начала своей научной и преподавательской деятельности Дэвид Голдбергер возглавлял юридический отдел Иллинойского подразделения Американского союза гражданских свобод. Он специализируется на делах, связанных с вопросами свободы слова. В разные годы он представлял интересы таких клиентов, как участники акций протеста против войны во Вьетнаме, Национал-социалистическая партия Америки (которая стремилась получить разрешение на проведение демонстрации в г. Скоки, штат Иллинойс), Коммунистическая партия штата Иллинойс и Ку-Клукс-Клан. Он также представлял интересы кандидатов от крупнейших политических партий Америки на должности в администрации штата и округа.

**Евгений ЖОВТИС (Казахстан)**

Евгений Жовтис — директор Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности, а также член совета директоров Фонда «Интерлигал». Евгений Жовтис обладает большим практическим опытом в области защиты интересов граждан и организаций в суде. В сферу его основных интересов входят проблемы гражданских свобод.

**Сергей ОСТАФ (Молдова)**

Сергей Остаф — директор Ресурсного центра по правам человека («КРеДО»), некоммерческой организации, которая содействует развитию возможностей организаций гражданского общества выступать в защиту демократических перемен и активно участвует в развитии демократических процессов в Молдове. «КРеДО» дает консультации по делам, нацеленным

на осуществление перемен, и проводит исследования в этой области, а также занимается правозащитной деятельностью. Сергей Остаф занимается правозащитной деятельностью в области прав человека в Молдове, а также пропагандой в области прав человека в Совете Европы, в организациях по правам человека, входящих в структуру ООН и в БДИПЧ, путем представления результатов правозащитных исследований, мониторинга, альтернативных отчетов и представления интересов заявителей в национальных судах и Европейском суде по правам человека (в вопросах, связанных со свободой выражения мнения, свободой собраний, религиозными свободами и свободой личности и частной жизни, а также в делах, связанных с принудительным трудом). В сферу его интересов в настоящее время входит содействие разработке демократической политики своего правительства и консультирование по вопросам эффективной реализации такой политики посредством использования правовых и институциональных механизмов. Он преподает в магистратуре такие предметы, как государственная политика, анализ политических процессов и реализация демократической политики.

#### **Вардан ПОГОСЯН (Армения)**

Вардан Погосян — учредитель НПО «Демократия», армянской исследовательской и аналитической организации по вопросам политики и права. Он также является координатором Проекта по правовым консультациям Немецкого общества по техническому сотрудничеству (GTZ) в Армении. В сферу его научных интересов входит, в основном, конституционное и административное право, а также сравнительный анализ политических систем. Он принимал участие в разработке ряда национальных законопроектов, в частности был членом рабочей группы по разработке Закон Республики Армения **«О порядке проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций»**, Закона о проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций, а также принимал участие в подготовке поправок к Конституции Армении и разработке Административно-процессуального кодекса.

#### **Анджей ЖЕПЛИНСКИЙ (Польша)**

Анджей Жеплинский — профессор права Факультета прикладной социологии и ресоциализации Варшавского университета. Он специализируется на изучении вопросов, связанных с основными правами и свободами, преступлениями тоталитарных режимов, законодательством по деятельности полиции и служб безопасности, а также в области пенологии. Он автор множества работ, посвященных этим темам. Анджей Жеплинский является членом Совета директоров Хельсинкского Фонда по правам человека, Международной Хельсинкской федерации по правам человека, и польского подразделения Международной комиссии юристов. Он также является экспертом Совета Европы по вопросам подготовки судей и мониторингу права на свободу выражения мнения.

**Муатар ХАЙДАРОВА (Таджикистан)**

Муатар Хайдарова — юрисконсульт Международного центра некоммерческого права в Таджикистане и президент НПО «Общество и право». Она является автором ряда публикаций по вопросам гражданских свобод, религии и права, а также государства и права.

**Майкл ХАМИЛЬТОН (Секретарь Совета экспертов, Соединенное Королевство)**

Доктор Майкл Хамилтон — доцент права в области прав человека Института переходной юстиции (Университет Ольстера). Его исследовательские работы посвящены правовому регулированию и медиации публичных протестов, в частности споров по поводу проведения парадов в Северной Ирландии.

## Примечания

- <sup>1</sup> См. Документ CDL-AD(2005)040 «Opinion on OSCE/ODIHR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to Freedom of Assembly» [Мнение о Руководящих принципах ОБСЕ/БДИПЧ по подготовке законодательства о свободе собраний], принятое Венецианской комиссией Совета Европы на 64 пленарном заседании в Венеции, 21-22 октября 2005 года. Следует отметить, что представитель Венецианской комиссии (Петер Пасолаи из Венгрии) принимал участие в заседании круглого стола в Варшаве — одном из четырех заседаний круглого стола, на которых обсуждались данные «Руководящие принципы».
- <sup>2</sup> Главным образом, соответствующие нормы, закрепленные в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Европейской конвенции о правах человека, а также в решениях Комитета ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека, в указанном порядке.
- <sup>3</sup> Включая конституционные суды не только государств-участников ОБСЕ, но и других государств.
- <sup>4</sup> См., например, дело *Бончковски и др. против Польши* (2006 г., решение о приемлемости дела к рассмотрению), стр. 5: «Конституция прямо гарантирует свободу собраний, а не право. В обязанности государства не входило создание права на собрание; его обязанность ограничивалась обеспечением мирного проведения собраний».
- <sup>5</sup> Например, в соответствии с законодательством Таджикистана «участником» является лицо, которое поддерживает цели данного мероприятия.
- <sup>6</sup> Статья 22 МПГПП и Статья 11 ЕКПЧ.
- <sup>7</sup> Статья 17 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, которая основывается на пунктах 32.4 и 32.6 Копенгагенского документа СБСЕ.
- <sup>8</sup> Статья 19(2) и (3) МПГПП и Статья 10 ЕКПЧ. Свобода выражения мнения включает свободу придерживаться определенных убеждений, а также свободу получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государства и независимо от государственных границ. Европейский Суд по правам человека часто отмечал, что на практике свобода собраний и свобода выражения мнения зачастую тесно связаны. См., например, дела *Эзелен против Франции* (1991 г.), пункты 37, 51; *Джавит Ан против Турции* (2003 г.), пункт 39; *Христианская демократическая народная партия против Молдовы* (2006 г.), пункт 62; *Оллинер против Австрии* (2006 г.), пункт 38.
- <sup>9</sup> Статья 18 МПГПП и Статья 9 ЕКПЧ.
- <sup>10</sup> См. «Joint Statement on Racism and the Media by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression» [Совместное заявление по вопросу о расизме и средствах массовой информации Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика Организации американских государств по вопросам свободы выражения мнений]. Также см. статью Хелен Фенвик, «The Right to Protest, the Human Rights Act and the Margin of Appreciation» [Право на протест, закон о правах человека и границы оценки], *Modern Law Review*, том 62, 1999 г.
- <sup>11</sup> См. примечание 1, пункт 12.

- <sup>12</sup> МПГПП определяет общепризнанные минимальные стандарты в сфере гражданских и политических прав. Обязательства, принятые государствами, ратифицировавшими или присоединившимися к МПГПП, подлежат исполнению с того момента, как государство становится участником Пакта. Выполнение МПГПП государствами-участниками отслеживается независимым экспертным органом — Комитетом ООН по правам человека. Все государства-участники обязаны представлять Комитету регулярные отчеты о соблюдении прав. В дополнение к процедуре отчетов, Статья 41 Пакта предусматривает, что Комитет может рассматривать сообщения от государств о невыполнении положений Пакта другими государствами. Более того, Первый факультативный протокол к МПГПП наделяет Комитет полномочиями по рассмотрению индивидуальных жалоб в отношении невыполнения положений Пакта государствами, присоединившимися к Протоколу.
- <sup>13</sup> ЕКПЧ является наиболее полным и авторитетным договором в сфере прав человека для стран Европейского региона. Договор открыт для подписания с 1950 года. Все государства-участники Совета Европы должны ратифицировать Конвенцию в течение одного года с момента присоединения государства к Уставу Совета Европы. ЕКПЧ устанавливает ряд основных прав и свобод, и участники документа обязуются гарантировать эти права и свободы всем, кто находится под их юрисдикцией. Обращения от частных лиц и государств рассматривает Европейский суд по правам человека в Страсбурге. По требованию Комитета министров Совета Европы, Суд также может давать консультативные заключения по толкованию положений ЕКПЧ и протоколов к ней.
- <sup>14</sup> Согласно Статье 44 Американской конвенции, «любое лицо или группа лиц, или любая неправительственная организация, законно признанная в одном или нескольких государствах-членах Организации [американских государств], могут направлять в [Межамериканскую] Комиссию [по правам человека] петиции, содержащие обвинения или жалобы о нарушении настоящей Конвенции каким-либо государством-участником».
- <sup>15</sup> К примеру, после решения Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) по делу *Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии* (2001 г.), Министерство юстиции Болгарии направило болгарский перевод решения ЕСПЧ, приложив к нему циркулярное письмо, мэрам соответствующих городов. Для того, чтобы проинформировать суды и общественность о новой, налагающей определенные обязательства интерпретации закона, суд также разместил болгарский перевод этого решения на своем веб-сайте по адресу <http://www.mjeli.government.bg/>. См. *Human Rights Information Bulletin*, № 64, 1 декабря 2004 г. - 28 февраля 2005 г., стр. 49-50, который можно найти по адресу [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/hrib64e.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/hrib64e.pdf).
- <sup>16</sup> К примеру, Статья 5 Декларации о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы устанавливает, что «в целях поддержки и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях...проводить мирные встречи или собрания». В провозглашенной в 1990 году Парижской хартии ОБСЕ также говорится, «что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии и убеждений, свободу выражения своего мнения, свободу ассоциации и мирных собраний».
- <sup>17</sup> См. Статью 29 Всеобщей декларации прав человека, которая содержит данную общую ограничительную оговорку.
- <sup>18</sup> См., к примеру, дела *Чираклар против Турции* (1998 г.), *Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии* (1988 г.). Таким образом, если право на свободу мирных собраний рассматривается как

*lex specialis*, и суд на основании фактов пришел к решению об отсутствии нарушения права на свободу мирных собраний, то тот же суд на основании тех же фактов не может принять решение о нарушении права на свободу слова. Этот вопрос г-н Курт Херндль затронул в своем особом мнении по делу *Кивенмаа против Финляндии* (1994 г.), CCPR/C/50/D/412/1990, пункты 3-5.

- <sup>19</sup> *Институт Отто Премингера против Австрии* (1994 г.), пункт 47.
- <sup>20</sup> Также см. Манфред Новак, *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary* [Пакт ООН о гражданских и политических правах, Комментарий КГПП] (Кель, Страсбург, Арлингтон: издательство Энгель, 1993 г.), стр. 373. «Значение термина «собрание» в пакте не определено, но скорее подразумевается. Поэтому его следует интерпретировать в соответствии с обычным, признаваемым в национальных системах права значением, принимая во внимание объект и цель этого традиционного права. Без сомнения, не каждое собрание лиц требует особой защиты. Скорее лишь намеренная и временная встреча нескольких лиц для достижения определенной цели подлежит защите в контексте свободы собраний».
- <sup>21</sup> См. (в общем) решения Конституционного суда Германии в отношении блокирования дорог перед военными объектами. BVerfGE 73, 206; BVerfGE 92, 1; BVerfGE 104, 92.
- <sup>22</sup> В решении по делу «*Христиане против расизма и фашизма*» (CARAF) против Соединенного Королевства (1980 г.) Европейская комиссия признала, что «свобода мирных собраний распространяется не только на статические собрания, но и на публичные шествия» (стр. 148, п. 4). Впоследствии это толкование послужило основой для вынесения решений по другим делам, включая *Платформа «Врачи за жизнь»* (1988 г.) и *Эзелен против Франции* (1991 г.). В решении по последнему делу указано, что право на свободу собраний «реализуется, в частности, и участниками публичных шествий» (Комиссия, пункт 32).
- <sup>23</sup> К примеру, в Молдове нормативный срок, на который разрешается возведение постоянных сооружений, составляет два месяца.
- <sup>24</sup> На основании доктрины ООН «о публичных форумах». См., например, *Гаага против Комитета за промышленные предприятия*, 307 US 496 (1939 г.).
- <sup>25</sup> 34 (II) PD 169 на стр. 177-78, судья — Барак.
- <sup>26</sup> Владелец частной собственности имеет намного больше полномочий позволять или не позволять выступающему использовать свою собственность, чем государственные органы. Доступ на частное собрание ограничен лишь приглашенными участниками. Принуждение владельца к тому, чтобы он предоставил свою собственность для проведения собрания, может привести к нарушению права владельца на неприкосновенность частной и семейной жизни (Статья 8 ЕКПЧ) или права на уважение собственности (Статья 1 Протокола 1 к ЕКПЧ).
- <sup>27</sup> *Джавит Ан против Турции* (2003 г.), пункт 56; «*Объединение жителей Юры*» и «*Союз жительниц Юры*» против Швейцарии (1979 г.), стр. 119.
- <sup>28</sup> См., к примеру, Дон Митчелл, *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public Space* [Право на город: социальная справедливость и борьба за общественную территорию] (Нью-Йорк, Гилфорд Пресс, 2003 г.), а также Маргарет Кон, *Brave New Neighborhoods: The Privatization of Public Space* [Отважные новые районы: приватизация общественных территорий] (Нью-Йорк, Рутледж, 2004 г.); Кевин Грей и Сьюзен Грей: «*Civil Rights, Civil Wrongs and Quasi-Public Space*» [Гражданские права, гражданские неправды и квази-общественная территория] (1999 г.) EHRLR 46; Бен Фитцпатрик и Ник Тейлор, «*Trespassers Might be Prosecuted: The European Convention and Restrictions on the Right to Assemble*» [Нарушителей можно преследовать по закону: Европейская конвенция и ограничения права на собрания] (1998 г.) EHRLR 292; Джейкоб Руботтом, «*Property and Participation: A Right of*

*Access for Expressive Activities*» [Собственность и участие: право на доступ при осуществлении деятельности, направленной на выражение мнений] (2005 г.) 2 *EHRLR* 186-202.

- <sup>29</sup> *Эпплби против Соединенного Королевства* (2003 г.), пункт 39, со ссылками на дела *Озгур Лундем против Турции* (2000 г.), пункты 42-46, а также *Фуэнтес Бобо против Испании* (2000 г.), пункт 38. В деле *Сиссе против Франции* (2002 г.) Европейский суд по правам человека постановил, что эвакуация группы примерно 200 нелегальных иммигрантов, которые в течение нескольких месяцев занимали помещение церкви в Париже, действительно приравнивается к вмешательству в право заявителя на свободу мирных собраний, но, в данном случае, вмешательство было не только необходимым, но и пропорциональным, главным образом, из соображений охраны здоровья (см. пункт 52). В применимом национальном законодательстве говорится, что «Собрания в целях отправления религиозного обряда в помещениях, принадлежащих религиозным организациям или находящихся в их распоряжении, должны быть открыты для свободного посещения. Они освобождаются от [выполнения определенных требований], но остаются под надзором органов власти в интересах охраны общественного порядка».
- <sup>30</sup> Пункт 47. Вынося это решение, Европейский суд по правам человека обратился к прецедентному праву Канады (пункт 31) и США (пункты 25-30 и 46). Суд рассмотрел: (а) разнообразие ситуаций, возникновение которых возможно в государствах-участниках; (б) выбор, который следует делать в отношении приоритетов и ресурсов (отмечая, что активное обязательство «не должно быть непосильным или непропорционально обременительным для органов власти»); а также (с) права владельца торгового центра согласно Статье 1 Протокола 1.
- <sup>31</sup> В деле *Сиссе против Франции* (2002 г.), пункт 37, Европейский суд по правам человека отметил, что «На практике, единственным видом собраний, которые нельзя было отнести к категории «мирных собраний», были собрания, в которых организаторы и участники *намеревались* (выделение курсивом наше) применять насилие». Также см. *Г. против Федеративной республики Германия* (1989 г.), где Европейская комиссия заявила, что под определение мирного собрания не подпадает демонстрация, в намерения организаторов и участников которой входят насильственные действия, ведущие к общественным беспорядкам.
- <sup>32</sup> Дело *Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии* (1988 г.), пункт 32, в отношении проведения шествия и богослужения вне помещения, которые были организованы противниками абортов. Европейский суд по правам человека также часто заявлял, что, в соответствии со Статьей 10(2), свобода выражения мнений «действует не только в отношении «информации» или «идей», которые воспринимаются благосклонно, не считаются обидными или вызывают безразличное отношение, но и в отношении таких мнений, которые обижают, шокируют или вызывают обеспокоенность у государства или у любой группы населения. Этого требуют плюрализм, толерантность и широта взглядов, без которых существование «демократического общества» невозможно». *Хэндсайд против Соединенного Королевства* (1976 г.), пункт 49. Цитировалось в *Инкал против Турции* (1998 г.), пункт 46; *Институт Отто Премингера против Австрии* (1994 г.), пункт 49, и в совместном особом мнении, пункт 3; *Мюллер и др. против Швейцарии* (1988 г.), пункт 33; *«Обзервер» и «Гардиен» против Соединенного Королевства* (1991 г.), пункт 59; *Чорхер против Австрии* (1993 г.), Комиссия, пункт 39.
- <sup>33</sup> См. *BVerfGE* 69, 315(360) в отношении блокирования дорог перед военными объектами. См. п. 3: «Не следует считать, что их сидячая демонстрация с блокированием дорог выходит за рамки гарантий этого основного права лишь на том основании, что участников обвиняют в принуждении с применением силы».
- <sup>34</sup> Если бы было принято более узкое определение «мирного» собрания, то это бы означало, что сфера применения данного права была бы изначально ограничена до такой степени, что

«ограничительные положения» (типа положений, предусмотренных в Статье 11(2) ЕКПЧ), оказались бы фактически излишними.

- <sup>35</sup> «Объединение жителей Юры» и «Союз жительниц Юры» против Швейцарии (1979 г.), стр. 93 и 119; «Христиане против расизма и фашизма» (CARAF) против Соединенного Королевства (1980 г.), стр. 148; *Г. против Федеративной Республики Германия* (1989 г.) стр. 263; *Андерсон против Соединенного Королевства* (1997 г.), а также *Раи, Альмонд и «Negotiate Now» против Соединенного Королевства* (1995 г.).
- <sup>36</sup> См., к примеру, *Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии* (1988 г.).
- <sup>37</sup> См., к примеру, *Оллингер против Австрии* (2006 г.).
- <sup>38</sup> См., к примеру, Мэри О'Рой, «*Human Rights and Police Training in Transitional Societies: Exporting the Lessons of Northern Ireland*» [Права человека и обучение полиции в обществах, переживающих переходный период: экспорт уроков Северной Ирландии], *Human Rights Quarterly*, том 27, № 3, август 2005 г., стр. 943-968; Мэри О'Рой, «*Transitional Policing Arrangements in Northern Ireland: The Can't and the Won't of the Change Dialectic*» [Меры по охране порядка полицией в переходный период в Северной Ирландии: «не хотим» и «не будем» в диалектике перемен], *Fordham International Law Journal*, том 26, № 4, апрель 2003 г., стр. 1015-1073.
- <sup>39</sup> См. дело *Хэшман и Хэрран против Соединенного королевства* (1999 г.), где протестующих обязали не допускать поведения *contra bonos mores* (то есть поведения, которое, с точки зрения большинства сограждан, является скорее неправильным, чем правильным). Это решение было признано противоречащим Статье 10 ЕКПЧ, так как его формулировка является недостаточно четкой для «предписания закона». См. также *Стил против Соединенного Королевства* (1998 г.), и *Мкртчян против Армении* (2007 г.), пп. 39-43 (в отношении предсказуемости действия термина «установленные правила» в Статье 18:01 Кодекса об административных правонарушениях). В последнем случае правительство Армении безуспешно пыталось доказать, что эти правила были установлены советским законодательством, которое, *inter alia*, утвердило Указ «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 г.
- <sup>40</sup> См. *Реквеньи против Венгрии* (1999 г.), пункт 34.
- <sup>41</sup> См., к примеру, *Эзелен против Франции* (1991 г.), пункт 45.
- <sup>42</sup> См., к примеру, «Объединение жителей Юры» и «Союз жительниц Юры» против Швейцарии (1979 г.).
- <sup>43</sup> Цели или задачи, которые государственные органы могут преследовать в соответствии с законом при применении ограничений к свободе собраний, определены в Статье 21 МПГПП и в Статье 11 ЕКПЧ. Таким образом, единственными целями, которые могут оправдать ограничение права на мирные собрания являются интересы государственной или общественной безопасности, предотвращение беспорядков или преступлений, охрана здоровья и нравственности населения, или защита прав и свобод других лиц.
- <sup>44</sup> Принудительное прекращение собраний, как таковое, может быть использовано лишь как самая крайняя мера.
- <sup>45</sup> Д. Фельдман, *Civil Liberties & Human Rights in England and Wales* [Гражданские свободы и права человека в Англии и Уэльсе] (Оксфорд, издательство Оксфордского университета, 2002 г.), 2-е издание.
- <sup>46</sup> *Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии* (2001 г.), п. 87. См. также: *Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции* (решение от 30 января 1998 г.), п. 47.

- <sup>47</sup> См. *Решение по делу Брокдорфа* (1985 г.), BVerfGE 69, 315 1 BVR 233, 341/81.
- <sup>48</sup> *Рау, Альмонд и «Negotiate Now» против Соединенного Королевства* (1995 г.).
- <sup>49</sup> См., к примеру, «Joint Statement on Racism», примечание 10. Примером передового опыта может служить подход Комиссии Северной Ирландии по проведению шествий, которая публикует информацию обо всех планируемых в Северной Ирландии шествиях и подобных акциях протеста, о которых она получила уведомления, с указанием города, где будет проводиться такая акция. См. <http://www.paradescommission.org>.
- <sup>50</sup> См. «Общие замечания 18: Недискриминация», Комитет ООН по правам человека, Документы ООН, «Общие замечания» ССРР, серия 18 (1989 г.).
- <sup>51</sup> См., к примеру, *Хаас против Нидерландов* (2004 г.), п. 41. В свете решения Европейского суда по правам человека в деле *Тлимменос против Греции* (2000 г.) Роберт Винтемьют утверждает, что толкование Статьи 14 ЕКПЧ следует расширить за счет добавления «двух путей доступа» с тем, чтобы не только отказ в реализации права, но и основания для такого отказа рассматривались как «подпадающие под действие» положений о защите других гарантируемых Конвенцией прав, что приведет к применению Статьи 14. См.: Роберт Винтемьют, «Within the Ambit»: How big is the «gar» in Article 14 European Convention on Human Rights? Part 1» [«В зоне действия»: насколько велик «пробел» в применении Статьи 14 Европейской конвенции о защите прав человека? Часть 1], (2001 г.) 4 EHRRLR 366-382.
- <sup>52</sup> См. *Николас Тоонен против Австралии*, п. 8.7.
- <sup>53</sup> Согласно Статье 21 Хартии Европейского Союза об основных правах, «запрещается всякая дискриминация по любому из таких признаков, как пол, раса, цвет кожи, этническое или социальное происхождение, генетические особенности, язык, религия или убеждения, политические или иные взгляды, принадлежность к национальному меньшинству, имущественное положение, происхождение, ограниченная трудоспособность, возраст или сексуальная ориентация». [2000] С364/01, текст опубликован по адресу: [http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf).
- <sup>54</sup> На этом, частично, было основано заявление истца по делу *Бончковски и др. против Польши* (2006 г., решение о допустимости дела к рассмотрению). Заявители утверждали, что подверглись дискриминации, так как, во-первых, от организаторов других публичных мероприятий в Варшаве в 2005 году не требовалось представить «план организации дорожного движения», а также поскольку им было отказано в разрешении на проведение «Марша в защиту равенства» и подобных собраний в связи с тем, что организаторы имеют гомосексуальную ориентацию.
- <sup>55</sup> *Тлимменос против Греции* (2000 г.), п. 44.
- <sup>56</sup> Непрямая дискриминация имеет место, когда внешне недискриминационное положение закона непропорционально ущемляет права определенных групп.
- <sup>57</sup> *Начова и др. против Болгарии* (2005 г.).
- <sup>58</sup> См. решения по делам «Объединение жителей Юры» и «Союз жителей Юры» против Швейцарии (1979 г.), стр. 119, и «Христиане против расизма и фашизма» (CARAF) против Соединенного Королевства (1980 г.), стр. 148. Таким же образом, право на свободу мысли, совести и религии может быть реализовано церковным органом или организацией, преследующей религиозные и философские цели, *ARM Chappell против Соединенного Королевства* (1987 г.), стр. 246.
- <sup>59</sup> Также см. Статью 17 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств: «1. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные

контакты через границы с лицами, на законных основаниях находящимися на территории других государств, в частности с лицами, с которыми их связывает этническая, культурная, языковая и религиозная общность или общее культурное наследие; 2. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в деятельности неправительственных организаций как на национальном, так и на международном уровне».

- <sup>60</sup> Принята Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН: GA Res 47/135, 18 декабря 1992 г.
- <sup>61</sup> Комитет ООН по правам человека, «Общие замечания» № 15, «Положение иностранцев в соответствии с Пактом».
- <sup>62</sup> См. Донателла дела Порта, Эбби Петерсон, Герберт Рейтер, *The Policing of Transnational Protest* [Полицейские меры обеспечения порядка в ходе акций протеста транснациональных групп] (Канада, издательство Роуман и Литтлфилд, 2004 г.).
- <sup>63</sup> Статья 7(с) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин также направлена на защиту права женщин на участие в деятельности неправительственных организаций и объединений, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны.
- <sup>64</sup> Статья 15 Конвенции о правах ребенка.
- <sup>65</sup> Принцип 1(5), Принципы ООН о защите психически больных лиц и улучшении психиатрической помощи, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 46/119.
- <sup>66</sup> Статья 1 Конвенции ООН о правах инвалидов.
- <sup>67</sup> Статья 11(2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.
- <sup>68</sup> См. *Ахмед и др. против Соединенного Королевства* (1998 г.) и *Реквеньи против Венгрии* (1999 г.).
- <sup>69</sup> Статья 5 Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы устанавливает: «В целях поддержки и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях: а) проводить мирные встречи или собрания». См. также Статьи 6 и 8(2).
- <sup>70</sup> Например, в решении Федерального конституционного суда Германии по делу *Брокдорфа* (1985 г.), BVerfGE 69, 3151 BVR 233, 341/81, «общественный порядок» понимался как совокупность неписаных правил, соблюдение которых, в соответствии с распространенными в данный период социальными и этическими нормами, считается необходимым условием для существования человека в группе на определенной территории.
- <sup>71</sup> *Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии* (2001 г.), пункт 94.
- <sup>72</sup> См. *Эзелен против Франции* (1991 г.) и *Зилиберберг против Молдовы* (2004 г.).
- <sup>73</sup> В деле *Инкал против Турции* (1998 г.) Европейский суд признал, что привлечение заявителя к ответственности за участие в подготовке политической листовки, призывавшей население курдской национальности объединиться и «создавать районные комитеты на основе народной силы», явилось нарушением права заявителя на свободу слова, гарантируемую Статьей 10. Если рассматривать ее в контексте, то в листовке нельзя было усмотреть подстрекательство к применению насилия, разжиганию розни или враждебности между гражданами. Более того, Суд заявил, что «пределы допустимой критики в адрес государства шире, чем в адрес частного лица», п. 54.

- <sup>74</sup> Право на наивысший достижимый уровень состояния здоровья: 11/08/2000 E/C.12/2000/4. («Общие замечания») Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, двадцать второе заседание, Женева, 25 апреля–12 мая 2000 г., пункт повестки 3, «Существенные вопросы, связанные с реализацией Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах», «Общие замечания» № 14 (2000 г.), «Право на наивысший достижимый уровень здоровья» (Статья 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах).
- <sup>75</sup> См. решение Конституционного суда Польши от 18 января 2006 г., К 21/05, *Требование получения разрешения на проведения собрания на общественной дороге*, опубликовано (английский перевод) по адресу [http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K\\_21\\_05\\_GB.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_21_05_GB.pdf).
- <sup>76</sup> См., к примеру, *Хэшман и Хэрран против Соединенного Королевства* (1999 г.) о применении норм обычного права в отношении поведения с признаками правонарушения, рассматриваемого как *contra bonos mores*.
- <sup>77</sup> Критику недавно принятого законодательства, см. по адресу: <http://www.bahrainrights.org/node/208>; <http://hrw.org/english/docs/2006/06/08/bahrai13529.htm>.
- <sup>78</sup> *Норрис против Ирландии* (1988 г.), пп. 44–46.
- <sup>79</sup> См., к примеру, Тания Гроппи, «*Freedom of thought and expression, General Report*» [Свобода мысли и мнения, Сводный отчет], Сиеннский университет, 2003 г. Текст опубликован по адресу: [http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir\\_eco/COMPARATO/groppi4.doc](http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/groppi4.doc).
- <sup>80</sup> В США в деле *Шнайдер против государства*, 308 US 147 (1939 г.), было установлено, что у заявителя было право на распространение листовок, несмотря на то, что это привело к появлению мусора. В деле *Коллин против Округа Чикаго Парк*, 460 F.2d 746 (7-ой окружной суд, 1972 г.), суд постановил, что у заявителя было право проводить собрание на открытых участках, которые администрация парка выделила для проведения пикников. В деле *Юджин Шмидбергер, Internationale Transporte u Planzuge против Австрийской Республики* (2003 г.) Европейский суд постановил, что решение, позволяющее провести демонстрацию, которая блокировала шоссе Бреннер между Германией и Италией почти на 30 часов, не являлось несоразмерным ограничением свободы передвижения товаров, предусмотримой Статьей 28 Договора о ЕС. В обоснование было приведено три причины: (1) блокирование движения было относительно недолгим и представляло собой один изолированный случай; (2) были предприняты меры для ограничения перекрытия движения; (3) применение чрезмерных ограничений к этой демонстрации могло нарушить право ее участников на свободу мнений и собраний, что также могло привести к еще большему нарушению движения транспорта. Власти Австрии решили, что они были вынуждены разрешить эту демонстрацию, потому что протестующие осуществляли свое основное право на свободу мнений и собраний, гарантированное Конституцией Австрии. См. также *Европейская Комиссия против Франции* (1997 г.). Это дело касалось выступлений французских фермеров, которые протестовали против ввоза сельскохозяйственной продукции из других государств-участников ЕС. Суд постановил, что французское правительство не предприняло все необходимые и соразмерные меры для предотвращения создания препятствий в отношении свободной перевозки овощей и фруктов со стороны частных лиц и тем самым не выполнило свои обязательства по Статье 30 Договора о ЕС в сочетании со Статьей 5 Договора.
- <sup>81</sup> Право на «частную жизнь» относится к физической и нравственной неприкосновенности личности (*X и Y против Нидерландов* (1985 г.)), и государство должно не просто воздерживаться от произвольного вмешательства в частную жизнь граждан, но обязано также активно обеспечивать уважение к частной жизни. Это может распространяться даже на взаимоотношения между частными лицами. Когда утверждается, что право на частную жизнь ущемляется в связи

с реализацией права на свободу собраний, органам власти следует постараться определить правомерность таких утверждений, а также степень, в которой временные неудобства следует считать приемлемыми. Дело *Морено Гомес против Испании* (2004 г., окончательное решение в 2005 г.) может дать определенное понимание того, насколько высокий порог допустимости должен быть превышен, чтобы появилась возможность признать нарушение Статьи 8.

- <sup>82</sup> См., к примеру, *Шассанью и др. против Франции* (1999 г.). Также см. *Густафссон против Швеции* (1996 г.). Право на уважение к личной собственности было строго ограничено Европейским судом по правам человека, как защищающее исключительно право собственности. Более того, для того чтобы признать, что то или иное публичное собрание ущемляет право на уважение к личной собственности до такой степени, что возникает необходимость в применении ограничений, необходимо, чтобы при этом был превышен особенно высокий порог допустимости. К примеру, коммерческие предприятия извлекают выгоду от нахождения на общественной территории, а потому им следует терпимо относиться к альтернативным видам использования этой территории. Как уже подчеркивалось, свободу собраний следует рассматривать как обычный и привычный аспект общественной жизни.
- <sup>83</sup> *Оллингер против Австрии* (2006 г.), п. 46.
- <sup>84</sup> Йоханнесбургские принципы национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации. Документы ООН: UN Doc. E/CN.4/1996/39 (1996 г.).
- <sup>85</sup> *Партия свободы и демократии (Özdeğir) против Турции* (1999 г.).
- <sup>86</sup> См., например, решение по делу *Техас против Джонсона*, 491 US 297 (1989 г.), в котором Верховный суд США постановил, что в отношении сожжения флага действуют гарантии, предусмотренные Первой поправкой к Конституции США, и отменил действовавшие в 48 штатах законы об осквернении американского флага.
- <sup>87</sup> См. *Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии* (2001 г.).
- <sup>88</sup> По адресу <http://www.icj.org>. Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, которая была принята государствами-участниками 8 сентября 2006 года, в части IV также подчеркивает, что «эффективные контртеррористические меры и защита прав человека не являются взаимоисключающими целями, но дополняют и усиливают друг друга», а также что «государства обязаны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали их обязательствам в рамках международного права, в частности, в сфере прав человека».
- <sup>89</sup> См., к примеру, Луис Мария де Пуиг, докладчик, «Democratic Oversight of the Security Sector in Member States» [Обеспечение действия демократических принципов в сфере безопасности в государствах-участниках], Доклад комитету по политическим делам, Парламентская ассамблея Совета Европы (2 июня 2005 г., Doc. 10567), пункт 97.
- <sup>90</sup> Международная Амнистия, «Десять стандартов в сфере основных прав человека для сотрудников правоохранительных органов», POL 30/04/98, Соединенное Королевство (1998 г.).
- <sup>91</sup> Также см., пункт 25 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 1990 г.
- <sup>92</sup> См. *Лоулесс против Ирландии* (1961 г.), п. 28. См. также «Принципы Кестье»: Николь Кестье, «Study of the implications for human rights of recent developments concerning situations known as states of siege or emergency» («Исследование последствий для прав человека в ситуациях, известных как состояние осады или чрезвычайные ситуации»), UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1982/15, 27 июля 1982 г.

Кроме того, «Общие замечания» № 29 Комитета ООН по правам человека (август 2001 г.) также содержат перечень прав, отступление от которых не допускается.

- <sup>93</sup> Сиракузские принципы, пп. 40-41. Приложение, UN Doc. E/CN.4/1984/4 (1984 г.), см. <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/siracusaprinciples.html>.
- <sup>94</sup> См. статью 4(1) МПГПП и решение по делу *Греция против Соединенного Королевства* (1958-59 гг.).
- <sup>95</sup> См. Филипп Лич, *Taking a Case to the European Court of Human Rights* [Обращение в Европейский суд по правам человека] (Оксфорд, издательство Оксфордского университета, 2005 г.), 2-е издание, стр. 333.
- <sup>96</sup> *Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии* (2001 г.), п. 97.
- <sup>97</sup> Там же, п. 94.
- <sup>98</sup> Например, решение по делу *Патрик Коулмен против Австралии* (2006 г.), п. 73 (Комитет по правам человека установил, что штраф и пять дней содержания под стражей явились несоразмерной санкцией за произнесение речи без разрешения). См. также *Эзелен против Франции* (1991 г.) (собрание), *Инкал против Турции* (1998 г.) (свобода слова).
- <sup>99</sup> Примеры положений, предусматривающих такую защиту, можно найти в разделах 6(7) и 6(8) Закона о публичных шествиях (Северная Ирландия) 1998 г. Существует ряд способов предусмотреть в законе средства защиты на основании «веской причины», но надлежащая практика показывает, что такая формулировка, как «без веской причины», требует прямого указания на то, что она может быть использована для защиты против правонарушений, на которые она распространяется, а не является лишь аспектом правонарушения, который может быть доказан или опровергнут стороной обвинения. См. «Предварительные замечания к законопроекту «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам национальной безопасности», Заключение БДИПЧ ОБСЕ — № GEN-KAZ/002/2005, 18 апреля 2005 г.
- <sup>100</sup> Стр. 363. В решении по делу *Зилиберберг против Молдовы* (2004 г.) (решение о допустимости дела к рассмотрению) на стр. 10 сказано, что «человек не лишается права на свободу мирных собраний в результате случайной вспышки насилия или других наказуемых деяний, совершенных в ходе демонстрации другими лицами, если намерения или действия данного лица продолжали носить мирный характер».
- <sup>101</sup> См. Комитет ООН по правам человека, *Кивенмаа против Финляндии* (1994 г.).
- <sup>102</sup> «*Объединение жителей Юры*» и «*Союз жительниц Юры*» против *Швейцарии* (1979 г.), стр. 119.
- <sup>103</sup> Конституционный суд Грузии отменил часть закона (Статья 8, пункт 5), которая позволяла местным органам власти отклонять уведомление о собрании (что в результате создавало систему, при которой действовал разрешительный, а не уведомительный порядок), *Ассоциация молодых юристов Грузии, Заал Ткелашвили, Леро Гурашвили и др. против Парламента Грузии* (5 ноября 2002 г.), N2/2/180-183. Также см. *Мулундика и др. против Народа*, Верховный суд Замбии, 1 ВНС 199 (10 января 1996 г.). *Общенигерийская народная партия против Генерального инспектора полиции* (не входит в сборник судебных решений), 24 июня 2005 г.) (Fed HC (Nig)).
- <sup>104</sup> См. *Оя Атаман против Турции* (2006 г.), пункты 41, 43.
- <sup>105</sup> См. решение по делу *Оллингер против Австрии* (2006 г.), пункты 43-51, в которых перечислены факторы, которые можно использовать для оценки соразмерности любого ограничения против собраний, организованных в знак несогласия с другим собранием. Эти факторы определяют ответы на следующие вопросы: является ли совпадение времени и места существенным

условием для выражения мнения собрания, организованного в знак несогласия с другим собранием; касается ли выражаемое контр-демонстрантами мнение проблем, которые имеют общественное значение; каково количество участников собрания, организованного в знак несогласия с другим собранием; носят ли намерения контр-демонстрантов мирный характер; а также какие формы протеста предполагается использовать (транспаранты, скандирование, и т.д.).

- <sup>106</sup> См. *Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии* (1988 г.), п. 32.
- <sup>107</sup> В деле *Аксен против Германии* (1983 г.) по вопросу о справедливости судопроизводства Европейский суд по правам человека счел, что «в каждом случае форму обнародования «заключения суда», которую надлежит применить в рамках национального законодательства государства-ответчика, необходимо оценивать с учетом конкретных обстоятельств данного дела и со ссылкой на предмет и цель Статьи 6(1)».
- <sup>108</sup> Статья 14(з) Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы предусматривает, что: «Государство обеспечивает и поддерживает, когда это необходимо, создание и развитие новых независимых национальных институтов по вопросам поощрения и защиты прав человека и основных свобод на всей территории, находящейся под его юрисдикцией, таких, как омбудсмены, комиссии по правам человека или любые другие формы национальных институтов».
- <sup>109</sup> См. к примеру «Резолюцию об увеличении количества случаев насилия на почве расизма и нетерпимости к сексуальным меньшинствам в Европе», принятую Европейским парламентом 15 июня 2006 года, пункт L, которая призывает государств-участников проверить, не допускают ли их правоохранительные органы расовой дискриминации на институциональном уровне.
- <sup>110</sup> См. *Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии* (1988 г.), п. 32.
- <sup>111</sup> См. к примеру, Совет Европы, «Европейский кодекс полицейской этики Совета Европы» (2001 г.) и комментарии к нему, в которых устанавливаются принципы, которыми следует руководствоваться государствам-участникам при разработке внутреннего законодательства и кодексов поведения полиции в процессе охраны правопорядка.
- <sup>112</sup> Комитет ООН по правам человека отметил, что «государствам-участникам следует принимать меры не только по предупреждению и наказанию уголовных деяний, ведущих к лишению жизни, но также и по предотвращению произвольных убийств, совершаемых их собственными силами безопасности». «Общие замечания» № 6, Статья 6, Шестнадцатая сессия (1982 г.), п. 3.
- <sup>113</sup> *Осман против Соединенного Королевства* (1998 г.), п. 116.
- <sup>114</sup> См., к примеру, Статью 15 Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поддерживать и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, которая предусматривает, что: «Государство несет ответственность за поощрение и содействие преподаванию прав человека и основных свобод на всех уровнях образования и за обеспечение включения всеми лицами, ответственными за подготовку юристов, сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих и государственных служащих, в свои учебные программы соответствующих элементов преподавания прав человека».
- <sup>115</sup> Вопросы, связанные с обучением полиции, могут помочь оценить, выполняет ли государство свои позитивные обязательства по Статье 2 ЕКПЧ. См., к примеру, *МакКанн и др. против Соединенного Королевства* (1995 г.), п. 151.
- <sup>116</sup> См., например примечание 90, Международная Амнистия; См. примечание 111, Совет Европы.

- <sup>117</sup> См., к примеру, «ACPO Manual of Guidance on Keeping the Peace» [Руководство Ассоциации глав полицейских ведомств по поддержанию мира], [http://www.acpo.police.uk/asp/policies/Data/keeping\\_the\\_peace.pdf](http://www.acpo.police.uk/asp/policies/Data/keeping_the_peace.pdf).
- <sup>118</sup> Там же, стр. 35.
- <sup>119</sup> Некоторые кодексы об административных нарушениях содержат термин «активное участие». См. также *Зилиберберг против Молдовы* (2004 г.), п. 11.
- <sup>120</sup> *Зилиберберг против Молдовы* (2004 г.), стр. 10, со ссылкой на *Эзелен против Франции* (1991 г.), п. 34.
- <sup>121</sup> Статья 9 МПГПП и Статья 5 ЕКПЧ защищают право на свободу и безопасность личности. В деле *Гэна против Швейцарии* (1995 г.) рассматривался вопрос о задержании с целью проведения допроса (т.е., не об аресте). В действиях полиции не было обнаружено нарушений по Статье 5 ЕКПЧ. Хотя не каждое ограничение свободы человека приводит к лишению свободы в смысле определения Статьи 4 ЕКПЧ, любые ограничения должны строго соответствовать требованиям о необходимости и соразмерности с преследуемыми целями. См., к примеру, решение по делу *Гуццарди против Италии* (1980 г.), пункты 92-93: «Различие между лишением и ограничением свободы... состоит исключительно в степени интенсивности, а не в природе или сути применяемой меры». Этот аргумент был также использован в деле о свободе собраний в Соединенном Королевстве. См. *Гиллан против Комиссара полиции Лондона и др.* (2006 г.), HL 12, пункты 21-24. Более того, ограничение свободы может при этом являться нарушением свободы передвижения, гарантируемой Статьей 2 четвертого протокола к ЕКПЧ.
- <sup>122</sup> Статья 12 МПГПП и Статья 2 четвертого протокола к ЕКПЧ.
- <sup>123</sup> *Маммадов (Джалалоглу) против Азербайджана* (2007 г.).
- <sup>124</sup> Наличие разумных ожиданий в отношении неприкосновенности частной жизни является значительным, хотя и не решающим фактором при определении факта ущемления права на неприкосновенность частной и семейной жизни, гарантируемого Статьей 8 ЕКПЧ. См. *П.Г. и Й.Х. против Соединенного Королевства* (2001 г.), п. 57. Нарушение права на неприкосновенность частной жизни может произойти вне дома или частных владений того или иного лица. См., к примеру, *Хербек и др. против Бельгии* (1998 г.). В деле *Фридл против Австрии* (1995 г.), полиция сфотографировала участника публичной демонстрации в общественном месте, установила его личность и занесла в архив его личные данные. Полиция предприняла эти действия лишь после требования о прекращении демонстрации, и Европейская комиссия постановила, что проведение фотосъемки не являлось нарушением Статьи 8.
- <sup>125</sup> См., к примеру, *Леандер против Швеции* (1987 г.), п. 48; *Ротару против Румынии* (2000 г.), пп. 43-44. В деле *Аманн против Швейцарии* (2000 г.), пп. 65-67, сбор данных службами безопасности в отношении отдельных лиц даже без использования методов скрытого наблюдения было признано нарушением права заявителей на частную жизнь. Также см. *Перри против Соединенного Королевства* (2003 г.), п. 38.
- <sup>126</sup> Этот перечень не является ни исчерпывающим, ни нормативным. Он основан на положениях «Derbyshire Constabulary: Debriefing of Policing Operations» [Практики констеблей Дербишира: разбор полицейских операций], стр. 5, текст которого можно найти по адресу: <http://www.derbyshire.police.uk/sei/s/864/f10.pdf>.
- <sup>127</sup> Например, в решении по делу *Христианской демократической народной партии против Молдовы* (2006 г.) Европейский суд по правам человека счел «неубедительным то, что пение достаточно мягко сформулированной студенческой песни можно с достаточными основаниями интерпретировать как призыв к публичному насилию».

- <sup>128</sup> См. *Рефах Партизи (Партия благосостояния) и др. против Турции* (2003 г.), п. 98. Следует отметить, что в деле *Цонев против Болгарии* (2006 г.) Европейский суд по правам человека установил, что нет никаких доказательств, что из-за одного лишь использования слова «революционный» Болгарская революционная молодежная партия представляет угрозу для болгарского общества или государства. В уставе партии также не было обнаружено никаких свидетельств тому, что она намеревалась использовать насилие для достижения своих целей.
- <sup>129</sup> См., к примеру, пункт 67 Йоханнесбургских принципов, см. примечание 84.
- <sup>130</sup> В деле *Сиссе против Франции* (2002 г.) Европейский суд по правам человека в пункте 50 постановил, что «суд не разделяет мнение Правительства о том, что для нарушения права заявителя на свободу собраний было достаточного того факта, что заявитель являлась нелегальным иммигрантом, ... так как [*inter alia*] мирные акции протеста против законодательства, с которым протестующие не согласны, не являются законной целью для ограничения свободы в том смысле, в каком это предусмотрено в параграфе 2 Статьи 11».
- <sup>131</sup> Приложение к Рекомендации № R(97) 20 определяет «язык вражды», как понятие, «покрывающее все формы выражения мнения, которые включают распространение, провоцирование, стимулирование или оправдание расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или иных видов ненависти на основе нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискриминации и враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями». См. также Конвенцию ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Резолюцию (68) 30 Комитета Министров по мерам, подлежащим принятию в целях ликвидации разжигания расовой, национальной и религиозной ненависти. См. также дела об отрицании Холокоста *Эрнст Зюндель против Канады*, Уведомление № 953/2000, UN Doc. CCRP/C/78/D/953/2000 (2003 г.), п. 55: «Данное ограничение... было направлено на защиту права еврейских общин на религиозную свободу, свободу выражения мнений и их права жить в обществе, свободном от дискриминации, а также соответствовало положениям пункта 2 статьи 20 Пакта»; и *Робер Фориссон против Франции*, Уведомление № 550/1993, UN Doc. CCRP/C/58/D/550/1993 (1996 г.), п. 9.6: «Так как эти заявления... при рассмотрении их в их полном контексте, по своей природе способствовали укреплению антисемитских настроений, данное ограничение было направлено на уважение права еврейской общины жить без страха, связанного с атмосферой антисемитизма».
- <sup>132</sup> Следует отметить, однако, что раздел 17 Билля о правах Конституции Южной Африки в прямой форме исключает защиту за пропаганду войны (наряду с подстрекательством к совершению непосредственных насильственных действий и разжиганием ненависти).
- <sup>133</sup> См. *Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии* (1998 г., решение о допустимости дела к рассмотрению).
- <sup>134</sup> В Пункте 13 Резолюции 690 о «Декларации о полиции», принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы в 1979 году, устанавливается, что «Полицейские должны получать ясные и четкие указания по поводу порядка и обстоятельств применения оружия». Также и в пункте 1 принятых ООН Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка предусматривается, что правительства и правоохранительные органы должны принимать и осуществлять нормы и нормативные положения о применении должностными лицами по поддержанию правопорядка силы и огнестрельного оружия против людей.
- <sup>135</sup> См. *Симсек против Турции* (2005 г.), пункт 91.

- <sup>136</sup> См., к примеру, решение британского суда по делу *Остин против Комиссара полиции Лондона* (2005 г.), пункт 510.
- <sup>137</sup> Принцип 13, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка.
- <sup>138</sup> Там же, Принцип 14.
- <sup>139</sup> Примером может служить руководство, выданное офицерам сухопутных войск, служащим на территории Северной Ирландии.
- <sup>140</sup> Для того, чтобы обеспечить отражение в отчетности всех случаев применения силовых методов несмертельного действия, государственным органам следует дать широкое определение термину «сила». См., к примеру, «Principles for Promoting Police Integrity» [Принципы содействия добросовестности полиции], Департамент юстиции США (2001 г.), подпункты 5-6, пункт 7 «Use of Force Reporting» [Отчетность о применении силы]. Находится по адресу: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf>.
- <sup>141</sup> Основные принципы ООН по применению силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, пункт 1; *Симсек против Турции* (2005 г.), пункт 91.
- <sup>142</sup> См. примечание 90, Международная Амнистия. Полный текст этих принципов (находится в Интернете по адресу: <http://web.amnesty.org/library/index/engpol300041998>) содержит полезные разъяснительные инструкции касательно их применения.
- <sup>143</sup> См. примечание 140, пункты 1 и 4.
- <sup>144</sup> *Симсек против Турции* (2005 г.), пункт 91.
- <sup>145</sup> См. *МакКанн и др. против Соединенного Королевства* (1995 г.), пункт 161; *Кайя против Турции* (1998 г.), пункт 105; *Келли и др. против Соединенного Королевства* (2001 г.), пункт 94; *Шанахэн против Соединенного Королевства* (2001 г.), пункт 88; *Джордан против Соединенного Королевства* (2001 г.), пункт 105; *МакКерр против Соединенного Королевства* (2001 г.), пункт 111; *МакШейн против Соединенного Королевства* (2002 г.), пункт 94.
- <sup>146</sup> *Келли и др. против Соединенного Королевства* (2001 г.), пункт 94; *Шанахэн против Соединенного Королевства* (2001 г.), пункт 88; *Джордан против Соединенного Королевства* (2001 г.), пункты 107, 115; *МакКерр против Соединенного Королевства* (2001), пункт 111; *МакШейн против Соединенного Королевства* (2002 г.), пункт 94.
- <sup>147</sup> См. *Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии* (2001 г.).
- <sup>148</sup> Это законодательство учитывает рекомендации, содержащиеся в отчете комиссии Голдстоуна *Towards Peaceful Protest in South Africa* [К мирному протесту в Южной Африке] (Южная Африка, Хевманн, 1992 г.).
- <sup>149</sup> К примеру, Статья 3 Закона Грузии о собраниях определяет различные роли, такие как «принципал», «доверенное лицо», «организатор», «ответственные лица» и «уполномоченный представитель».
- <sup>150</sup> См. «Ensuring Protection — European Union Guidelines on Human Rights Defenders» [Обеспечивая защиту — Руководящие принципы Европейского Союза о правозащитниках], пункт 3. Находится по адресу: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>.
- <sup>151</sup> См., к примеру, Кристина Лудс, *Handbook on Observations of Pride Marches* [Пособие по наблюдению за маршами гордости] (Бельгия: ИЛГА-Европа, июнь 2006 г.).

- <sup>152</sup> См. «Учебное пособие ООН по контролю за соблюдением прав человека», Глава XV: «Наблюдение за демонстрациями и публичными собраниями», Управление Верховного комиссара по правам человека, Серия материалов для профессионального обучения № 7 (2001 г.). Находится по адресу: [http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/train7ru\\_a.pdf](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/train7ru_a.pdf).
- <sup>153</sup> См. Д. Брайан и Н. Джарман, *Independent Intervention: Monitoring the police, parades and public order* [Независимое вмешательство: наблюдение за полицией, парадами и общественным порядком] (Белфаст: демократический диалог, 1999 г.). Находится по адресу: <http://www.democraticdialogue.org/r12pp.pdf>.
- <sup>154</sup> Судья Бергер, Судья Конституционного суда Британской Колумбии, Канада (1980 г.).
- <sup>155</sup> См., к примеру, Статью 19 МПГПП и Статью 10 ЕКПЧ. Также см. «Joint Statement on Racism», примечание 10 (март 2001 г.). В ходе круглых столов, проводившихся в период подготовки данных «Руководящих принципов», были представлены свидетельства тому, что в некоторых странах правоохранительные органы уничтожали собственность, принадлежащую сотрудникам СМИ. Такие действия недопустимы.
- <sup>156</sup> Декларация ООН о правах коренных народов включает их право на принятие участия в консультациях по вопросу решений и действий, которые затрагивают права и свободы коренных народов.

## О БДИПЧ ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека является основным институтом ОБСЕ, работа которого заключается в оказании содействия государствам-участникам с целью «обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и в этой связи создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в масштабах всего общества» (Хельсинкский документ 1992 года).

Располагающееся в столице Польши Варшаве, БДИПЧ было основано как Бюро по свободным выборам в результате Парижской встречи на высшем уровне 1990 года и начало свою работу в мае 1991 года. Годом позже было изменено название организации, чтобы отразить расширенный мандат Бюро, включавший деятельность в области демократизации и прав человека. В настоящее время в штате БДИПЧ работают более 130 сотрудников.

БДИПЧ является ведущей организацией в Европе в области **наблюдения за выборами**. Оно занимается координацией и организацией размещения большого количества миссий по наблюдению за выборами, в которых задействованы тысячи наблюдателей; миссии оценивают, насколько выборы, проводящиеся в регионе ОБСЕ, соответствуют национальному законодательству и международным стандартам. Уникальная методика БДИПЧ позволяет получить глубинное понимание всех элементов избирательного процесса. При помощи своих проектов по оказанию содействия БДИПЧ помогает государствам-участникам улучшить их избирательное законодательство.

Деятельность Бюро в области **демократизации** направлена на оказание содействия государствам-участникам при выполнении их обязательств в области человеческого измерения. Она заключается в проведении экспертной оценки и оказании практической помощи для

укрепления демократических институтов посредством долгосрочных программ по развитию верховенства закона, гражданского общества и демократического управления.

БДИПЧ способствует защите **прав человека**, осуществляя проекты по оказанию технического содействия, а также реализовывая учебные программы по вопросам человеческого измерения. Оно проводит исследования и готовит отчеты по различным темам, касающимся прав человека. Кроме того, каждый год Бюро проводит несколько встреч, на которых рассматривается выполнение обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения государствами-участниками. В рамках своей деятельности по борьбе с терроризмом БДИПЧ работает над повышением осведомленности о вопросах человеческого измерения и реализует адресные проекты, затрагивающие факторы, способствующие развитию терроризма.

Программа БДИПЧ по **толерантности и недискриминации** оказывает государствам-участникам поддержку в выполнении их обязательств ОБСЕ и повышении эффективности их усилий по реагированию на преступления на почве ненависти и проявления нетерпимости с применением насилия и борьбе с ними. Программа также направлена на повышение возможностей гражданского общества при реагировании на инциденты и преступления, совершенные на почве ненависти.

БДИПЧ также дает рекомендации государствам-участникам в области их политики по отношению к народам **рома и синти**. Бюро способствует развитию общин рома и синти и налаживает контакты в их среде, а также поощряет участие представителей рома и синти в работе политических органов. Для национальных и международных организаций Бюро также является контактным пунктом для обмена информацией по проблемам рома и синти.

Вся деятельность БДИПЧ осуществляется в тесном сотрудничестве и в согласовании с другими институтами ОБСЕ и с деятельностью ОБСЕ на местах, а также с другими международными организациями.

Более подробная информация о БДИПЧ содержится на интернет-сайте Бюро ([www.osce.org/odihhr](http://www.osce.org/odihhr)).