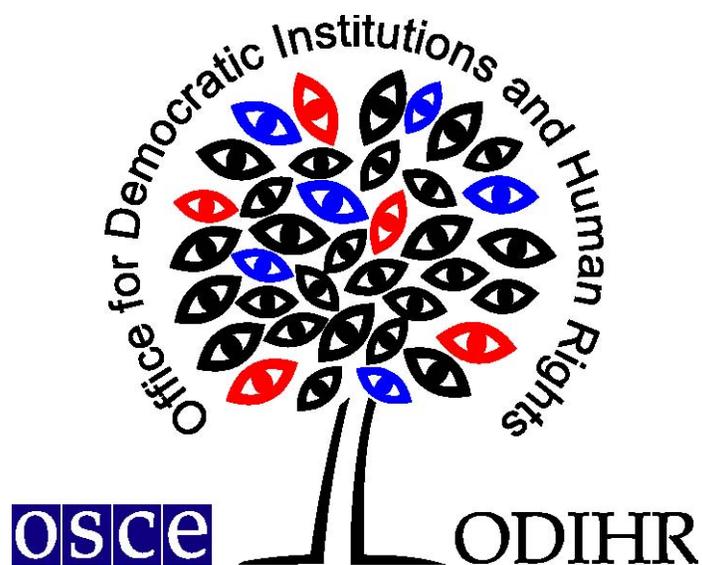


**ПРОЕКТ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ
ОБСЕ БДИПЧ
ПО ПОДГОТОВКЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О СВОБОДЕ СОБРАНИЙ**



Варшава, январь 2005 г.

ОБСЕ БДИПЧ выражает благодарность профессору Джереми МакБрайду за его профессиональный совет в ходе подготовки Руководящих принципов.

Работа над данными Руководящими принципами не завершена. ОБСЕ БДИПЧ приветствует замечания и предложения от заинтересованных лиц и организаций. Изменения и дополнения могут быть произведены в дальнейшем.

Содержание

1. Введение в международные стандарты по правам человека.....	5
2. Правовое поле в области регулирования свободы собраний	7
3. Определения	8
3.1 Основные категории собраний	8
3.2 Законное собрание	8
4. Общие принципы	9
4.1 Презумпция в пользу проведения собраний	10
4.2 Право на контр-демонстрацию	10
4.3 Обязанность государства защищать законное собрание	11
4.4 Недискриминационность решений	12
4.5 Прозрачность процесса принятия решений	13
4.6 Быстрое судебное рассмотрение ограничений	13
4.7 Юридическая определенность и предсказуемость	14
4.8 Пропорциональность.....	15
5. Регулирование публичных собраний	15
5.1 Регулирующий орган	16
5.2 Требование предварительного уведомления	16
5.3 Место, время и порядок проведения	17
5.4 Спонтанные демонстрации	19
5.5 Определение намерений организаторов	20
5.6 Запрет на проведение публичного собрания	20
5.7 Разгон собраний	21
6. Организаторы и участники	22
6.1 Обязанности организаторов	23
6.2 Определение участника	24
6.3 Отдельные группы в качестве организаторов и участников	25
6.3.1 Неграждане	25
6.3.2 Несовершеннолетние	25
6.3.3 Иные недееспособные или частично дееспособные лица	26
6.3.4 Заключение	27

6.3.5 Сотрудники правоохранительных органов, служащие вооруженных сил и государственные служащие	27
7. Ответственность	28
8. Свобода собраний в расширенном контексте прав человека	30
8.1 Свобода собраний, свобода выражения мнения и право на участие в политической жизни	30
8.2 Борьба с терроризмом и свобода собраний	32

Настоящие Руководящие принципы предназначены для использования специалистами в подготовке законопроектов в отношении свободы собраний. Учитывая большое разнообразие страновых контекстов, а также необходимость адаптации законодательства к национальной специфике для его полной имплементации, Руководящие принципы не предлагают готовых решений, а по большей мере направлены на прояснение ключевых вопросов и обсуждение возможных способов их урегулирования. Руководящие принципы предлагают практический инструментарий для законодателей и основаны на лучших примерах применения в странах-участниках ОБСЕ, с тем чтобы проиллюстрировать разные законодательные варианты решений, используемых для регулирования вопросов, относящихся к свободе собраний.

1. ВВЕДЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

Международные и региональные стандарты в отношении свободы собраний в основном основываются на двух правовых инструментах: Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП) и Европейской конвенции о защите прав человек и основных свобод (ЕКПЧ). Далее следует краткий обзор каждого из этих договоров.

МПГПП был принят Генеральной Ассамблей в 1966 г. Вместе со Всеобщей декларацией прав человека и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, МПГПП формирует основу международной системы защиты прав человека. МПГПП закрепляет универсально признанные минимальные стандарты в области гражданских и политических прав.

Обязательства должны выполняться государствами незамедлительно после ратификации или присоединения к Пакту.

Наблюдение за имплементацией МПГПП государствами-участниками осуществляется группой независимых экспертов – Комитетом ООН по правам

человека. Все государства-участники обязаны представлять регулярные доклады в Комитет относительно выполнения ими своих обязательств. В дополнение к процедуре по докладам, статья 14 Пакта позволяет Комитету рассматривать жалобы одного государства на другое. Более того, Первый факультативный протокол к МПГПП наделяет Комитет полномочиями рассматривать индивидуальные жалобы в отношении предполагаемого нарушения Пакта государствами-участниками Протокола.

ЕКПЧ является наиболее всеобъемлющим и авторитетным договором по правам человека в европейском регионе. Договор открыт к подписанию с 1950 г. Все государства-члены Совета Европы обязаны ратифицировать Конвенцию в течение года с момента присоединения к Уставу Совета Европы. ЕКПЧ закрепляет ряд основных прав и свобод человека (право на жизнь, запрещение пыток, запрещение рабства и принудительного труда, право на свободу и личную неприкосновенность, право на справедливое судебное разбирательство, наказание исключительно на основании закона, право на уважение частной и семейной жизни, свобода мысли, совести и религии, свобода выражения мнения, свобода собраний и объединений, право на вступление в брак, право на эффективные средства правовой защиты, запрещение дискриминации). Высокие Договаривающиеся Стороны обеспечивают эти права и свободы для всех в пределах своей юрисдикции. Для обеспечения контроля за соблюдением обязательств, взятых на себя Высокими Договаривающимися Сторонами, был создан Европейский суд по правам человека в Страсбурге. Он рассматривает индивидуальные жалобы и межгосударственные дела. По просьбе Комитета Министров Совета Европы, Суд может выносить консультативные заключения в отношении толкования ЕКПЧ и протоколов к ней.

Несмотря на то, что некоторые из государств-участников ОБСЕ не входят в состав Совета Европы, ЕКПЧ и судебная практика Европейского суда по правам человека являются для них своего рода путеводным знаком и часто принимаются во внимание при разработке национального законодательства.

Заметим, что важность обоих договоров проистекает не только из обязательств, взятых государствами по выполнению их требований, но и из-за толкований, которые дает Европейский суд по правам человека и Комитет ООН по правам человека в том, что включает в себя выполнение таких обязательства. Судебная практика обоих органов имеет особенную важность, так как формирует неотъемлемую часть соответствующих международных стандартов, а также в силу своего юридически обязательного характера.

Существенно, чтобы лица, вовлеченные в подготовку законопроектов о свободе собраний, подходили к вопросу более широко, рассматривая свободу собраний в контексте других основных прав и свобод человека. Так как вмешательство в реализацию свободы собраний потенциально может привести к нарушению свободы совести и выражения мнения (если упомянуть только два права человека, которые при этом могут быть затронуты), законодатели должны быть хорошо осведомлены о стандартах, установленных вышеописанными международными договорами о правах человека и их наблюдательными органами. Отношение свободы собраний и свободы выражения мнения рассматриваются ниже в подразделе «*Законное собрание*».

2. ПРАВОВОЕ ПОЛЕ В ОБЛАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ СВОБОДЫ СОБРАНИЙ

Подходы к форме регулирования свободы собраний многообразны и различны в различных государствах в пределах ОБСЕ. Так, существует широкий диапазон законодательных моделей, от принятия единого закона, регулирующего осуществление права на свободу собраний, до включения положений, относящихся к собраниям, в соответствующие нормативные акты, в особенности касающиеся полиции и административных правоотношений.

Рекомендованным подходом, однако, является принятие единого закона в дополнение к важнейшим конституционным гарантиям права на свободу мирных

собраний. При данном подходе лучше обеспечиваются последовательность и прозрачность правового поля в затрагиваемой области, в частности, поскольку создается четкая иерархия нормативных актов. В соответствии с правилом *the lex specialis*, нормы конкретного закона возьмут верх в случае конфликта с нормами, содержащимися в других нормативных актах.

При этом важно не забывать, что любое законодательство, касающееся свободы собраний, должно в первую очередь обращать внимание на то, что запрещено. Должно быть четко установлено, что все, что не запрещено, разрешено.

3. ОПРЕДЕЛЕНИЯ

3.1 Основные категории собраний

Существует целый ряд видов деятельности, подпадающих под категорию защищаемых свободой собраний. Эти основные категории могут состоять из следующих действий:

- а) процессия, т.е. группа людей, которая движется по основным публичным маршрутам. При этом процессия может проводиться с участием автомобилей или других средств передвижения;
- б) пикет, т.е. собрание группы людей вблизи объекта, имеющего особое значение для целей акции протеста;
- в) митинг в общественном месте на открытом воздухе (например, на площади или в парке);
- г) митинг в помещении (которое может находиться в общественной или частной собственности).

3.2 Законное собрание

«Законное» в контексте собрания означает, что (а) собрание соответствует допустимым предварительным условиям для проведения такого собрания; (б) собрание является мирным по своему характеру и преследует законную цель. В

отношении пункта (б) необходимо заметить, что свобода собраний разрешает агитацию за внесения изменений в конституцию или закон способами, которые являются конституционными и законными.¹

Например, мероприятия, в ходе которых звучат публичные призывы к войне, разжиганию расовой, этнической или религиозной ненависти, к достижению других немирных целей, будут рассматриваться как незаконные, и наложение запрета на их проведение будет оправданно в свете требования о равновесии между свободой собраний и другими правами человека, включая недопущение дискриминации. Однако, есть тонкая грань между степенью ограничения, необходимого для охраны других прав человека, и нарушением свободы собраний и выражения мнения. Одним из тестов при этом может быть тест на присутствие элемента насилия. Таким образом, призывы к насильственному свержению конституционного порядка будут рассматриваться как анти-демократические и составлять достаточную основу для запрещения собрания, в то время как выражение мнения об изменении конституционного порядка ненасильственными средствами заслуживает защиты как гарантируемого правом на свободу слова.

Для рекомендаций в отношении возможностей наложения ограничений на место проведения собрания на основе содержания такого мероприятия, смотри ниже подраздел 3 *«Место, время и порядок проведения»*.

4 ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

Уважение к общим принципам, рассматриваемым ниже, должно быть неотъемлемой частью законодательства, а также его применения. В то время как некоторые из них (например, пропорциональность, юридическая определенность, предсказуемость), относятся к законодательству в целом, другие должны быть четко закреплены в положениях конкретных законодательных актов, чтобы

¹ Европейский суд по правам человека, *Refah Partisi and others v. Turkey*, Решение Суда от 13 февраля 2003 г., пара 98.

обеспечить их применение теми, на кого возложена эта функция.

4.1 Презумпция в пользу проведения собраний

Презумпция в пользу проведения собраний должна быть четко и недвусмысленно установлена законом. Бремя доказывания о том, что есть достаточные основания для наложения ограничений или запрета на проведение собрания, должно лежать на органе, уполномоченном налагать подобные ограничения.

Любое ограничение на реализацию свободы собраний должно пройти тест на пропорциональность, т.е. налагаемые ограничения должны быть пропорциональны преследуемой властями законной цели. Способы для достижения цели, сопряженные с минимальными ограничениями, должны всегда получать предпочтение. Смотри ниже подраздел *«Пропорциональность»*.

4.2 Право на контр-демонстрацию

Законная цель предупреждения срыва публичного мероприятия, должна быть уравновешена с правами контр-демонстрантов; возможность выразить противоположное мнение является неотъемлемым элементом свободы выражения, так и свободы собраний. Например, запрет на проведение публичных мероприятий в месте и во время проведения другого публичного мероприятия, скорее всего, окажется непропорциональным ответом на риск беспорядков. Более подходящим решением в отношении контр-демонстрантов было бы привлечение ресурсов для обеспечения порядка.

Заметим, что контр-демонстрация может включать в себя не только организованные выступления, но и прерывание выступающих на митинге. Возможность такого прерывания является существенной частью политических дебатов, пока прерывание не становится реальной причиной срыва митинга. Очень важно, чтобы законодатель учитывал это при разработке положений об ответственности за срыв законного собрания.

Отметим, что право на контрдемонстрацию не должно препятствовать осуществлению права на демонстрацию, как четко утверждается в решении Европейского суда по правам человека по делу *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*.²

Наконец, рекомендуется предусмотреть законодательно закрепленное определение понятия "контрдемонстрация," что поможет соответствующим органам различать между демонстрациями и контрдемонстрациями.

4.3 Обязанность государства защищать законное собрание

Государство несет позитивную обязанность активно защищать мирные и законные собрания. Рекомендуется, чтобы соответствующее законодательство включало четкое положение, требующее от государства таких действий. Обязанность защищать подразумевает, что законное собрание должно быть защищено против угрозы срыва собрания, включая срыв контр-демонстрантами (однако, без излишнего ограничения на право контр-демонстрации - смотри подраздел «*Право на контр-демонстрацию*» выше для дополнительной информации). Это не означает снижения ответственности организаторов за принятие необходимых мер по предотвращению беспорядков, а скорее возлагает обязанность обеспечения порядка на государство в случае, если ситуация вышла из-под контроля организаторов несмотря на добросовестное исполнение ими своих обязанностей.

Обязанность государства защищать законное собрание представляет особую важность там, где лица, проводящие или собирающиеся провести собрание, выражают непопулярные взгляды.

Необходимо, однако, заметить, что обязанность защищать не является абсолютной.

² Европейский суд по правам человека, *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*, Решение Суда от 21 июня 1988 г., пара. 32.

Ограниченные ресурсы по обеспечению порядка могут привести к необходимости разгона собрания в случае риска серьезных беспорядков. Однако, простое выражение враждебных настроений по отношению к собранию не может служить достаточным основанием к автоматическому прекращению такого собрания по причине угрозы общественному порядку.

Обязанность защищать законное собрание также подразумевает, что полиция должна быть необходимым образом обучена для работы с такими собраниями. Это означает не только, что полицейские должны обладать навыками по контролю за большими скоплениями людей, что снижает до минимума риск причинения вреда всем имеющим отношение к такому мероприятию. Полиция должна также полностью осознавать свою ответственность по содействию проведению собрания настолько, насколько это возможно.

4.4 Недискриминационность решений

Принцип, что права человека должны применяться без дискриминации, лежит в основе толкования международных стандартов. Статья 2 МПГПП и статья 14 ЕКПЧ требуют от каждого государства предпринимать меры по обеспечению реализации прав человека, предусмотренных в этих договорах для всех индивидов, находящихся в пределах их территории и подлежащих их юрисдикции без какой-либо дискриминации. В особенности, подразумевается, что решения властей в отношении свободы собраний не должны вести к какой-либо дискриминации – что означает запрет как на прямую, так и косвенную дискриминацию.³

³ Косвенная дискриминация означает, что положение закона, которое не является дискриминационным по своей сути, влияет непропорционально на отдельные группы населения. Например, условие со стороны работодателя, что рост претендентов на вакансию должен составлять не менее 180 см, при отсутствии каких-либо объективных факторов, препятствующих успешному выполнению работы лицами меньшего роста, может рассматриваться как косвенная дискриминация по отношению к женщинам, которые реже достигают требуемого роста.

4.5 Прозрачность процесса принятия решений

При разработке структуры процесса принятия решений важно уделять должное внимание необходимости обеспечения прозрачности процесса. Рекомендуется, чтобы организаторы мероприятий имели полный и беспрепятственный доступ к любым соображениям (например, в отношении общественного порядка или прав и свобод других лиц), которые впоследствии могут лечь в основу налагаемых ограничений. Обеспечение доступа к подобной информации (а) позволяет организаторам своевременно устранять проблемы, тем самым снижая потенциальный риск беспорядков, (б) способствует духу сотрудничества, а не конфронтации, в отношениях между организаторами и властями, что также снижает риск беспорядков и какого-либо отрицательного эффекта на права других лиц. Процессуальная прозрачность дает гарантии того, что свобода собраний не будет нарушаться на основании воображаемой опасности – а также что в случае реально существующих проблем таковые будут разрешены заблаговременно.

4.6 Быстрое судебное рассмотрение ограничений.

Очень важно не только обеспечить доступ организаторов собраний к правосудию для оспаривания ограничений на собрание (включая, но не ограничиваясь, запретами на проведение собраний), но и создать гарантии быстрого рассмотрения дел судом. Возможный вариант решения может состоять в том, чтобы предусмотреть приоритетное рассмотрение судом жалоб на ограничение собраний.

При этом важно иметь в виду, что наличие возможности оспорить решение в суде не заменяет эффективной административной процедуры по пересмотру решения. Такая процедура способствует как сокращению нагрузки на суды, так и более конструктивному взаимодействию между властями и обществом. Здесь важно предусмотреть быстрое рассмотрение дела в суде по исчерпанию административных средств разрешения вопроса, что подразумевает оглашение судебного решения до намеченной даты проведения собрания. Данная мера создает возможность для проведения собрания без ограничений, если суд найдет

данные ограничения непропорциональными.

4.7 Юридическая определенность и предсказуемость

Ограничения должны иметь формальную основу в законе и быть достаточно четкими для того, чтобы любой мог оценить, может ли его или ее ожидаемое поведение оказаться противозаконным, и каковы могут быть законные последствия такого поведения. Потребность в формальной основе не означает необходимости принятия единого законодательного акта, но скорее требует установления ясной связи между мерами, используемыми для регулирования свободы собраний.

Что касается требуемого уровня определенности, то чем конкретнее законодательство, тем точнее должны быть формулировки (например, конституционные положения, из-за их обобщающей природы, могут быть менее точными, чем остальное законодательство).⁴

Что касается способов обеспечения точности, то четкие критерии должны быть установлены для регулирования любых дискреционных полномочий.

Формулировки ни в коем случае не должны быть субъективными или оставлять впечатление субъективности и возможности манипулирования языком закона.

Следование данным рекомендациям поможет обеспечить определенность и предсказуемость законодательства.

Требование юридической определенности и предсказуемости исключает использование неопубликованных инструкций теми, кто отвечает за соблюдение мер безопасности на собраниях, в той части, в которой они находятся в противоречии с условиями опубликованного закона.

⁴ См.: Европейский суд по правам человека, *Rekvenyi v. Hungary*, Решение Суда от 20 мая 1999 г., пара. 34.

4.8 Пропорциональность

Как упоминалось выше в подразделе «*Презумпция в пользу проведения законных собраний*», любые ограничения по реализации свободы собраний должны соответствовать тесту на пропорциональность.⁵ Цели, которые могут законно преследоваться властями для ограничения реализации свободы собраний, предусмотрены статьей 21 МПГПП и статьей 11 ЕКПП. Следовательно, единственные соображения, на основании которых может иметь место ограничение на свободу мирных собраний – это интересы национальной безопасности и общественного порядка, предотвращение беспорядков или преступлений, охрана здоровья и нравственности или защита прав и свобод других. Такие ограничения не должны превышать пределов абсолютно необходимого.

При оценке пропорциональности ограничений следует принимать во внимание, что все публичные мероприятия – как официальные, так и публичные собрания – причиняют некоторое неудобство членам общества, не вовлеченным в них. Только когда такие неудобства становятся чрезмерными, т.е. явно непропорциональными, вмешательство может стать необходимым.

Отметим, что разгон собраний является абсолютно крайней мерой (см. ниже подраздел «*Разгон демонстраций*»).

5. РЕГУЛИРОВАНИЕ ПУБЛИЧНЫХ СОБРАНИЙ

Целью регулирования является только обеспечение надлежащего равновесия между конкурирующими законными интересами, а именно, возможностью протеста и целями поддержания национальной безопасности или общественного порядка, предотвращения беспорядков или преступлений или защиты здоровья, нравственности и прав и свобод других.

⁵ См.: Appl. 8191/778, *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne v. Switzerland*, 17 DR 93 (1979).

Принцип пропорциональности обладает ключевым значением при обеспечении равновесия. Это означает, что должна производиться оценка конкретных обстоятельств, влияющих на проведение собрания; бланкетное применение норм совершенно недопустимо.

5.1 Регулирующий орган

В целях соблюдения принципа недискриминационного принятия решений рекомендуется, чтобы решения по поводу регулирования собраний принимались независимым органом (т.е. не правоохранительными органами или же другими органами исполнительной власти), включающим в себя представителей гражданского общества. Подобное институциональное нововедение, однако, может оказаться лишним там, где правоохранительные органы достигли полного уважения к себе со стороны всех слоев общества.

5.2 Требование предварительного уведомления

Требование предварительного уведомления о проведении публичной встречи – достаточно обычное явление. Такое требование обосновывается законным интересом в проведении необходимой подготовки для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Данное требование было истолковано Комитетом по правам человека как законное ограничение, которое подпадает под действие второй части статьи 21 МПГПП.⁶ Однако, закон призван обеспечить справедливое равновесие между требованием уведомления властей и правом демонстрантов на проведение мирного собрания (см. подраздел «Пропорциональность» выше). Такое требование не должно вести к сдерживанию демонстраций, что означает отрицание свободы собраний.

Вопрос спонтанной демонстрации, который обсуждается подробно ниже в отдельном подразделе (см. «Спонтанные демонстрации»), заслуживает специального внимания в отношении исключений из требования предварительного

⁶ См.: Комитет ООН по правам человека, *Kivenmaa v. Finland*, Сообщение №. 412/1990, мнение от 31 марта 1994, Док. ССРР/С/50/Д/412/1990.

уведомления (т.е. где количество участников не превышает 50 человек, 100 человек или другого установленного законом числа).

Отметим, что в целях обеспечения более полного соответствия презумпции в пользу проведения публичных собраний, настоятельно рекомендуется, чтобы положение закона в отношении предварительного уведомления требовало уведомления о намерениях, а не запроса о выдаче разрешения. Это подразумевает, что при отсутствии ответа властей в установленный законом срок, собрание не может быть объявлено незаконным только на том основании, что властями не было дано официального разрешения. Отсутствие запрета по умолчанию означает разрешение.

5.3 Место, время и порядок проведения

Предполагается, что все публичные места могут служить для проведения собраний, также как, в исключительных случаях, публичные собрания могут проводиться и на частной собственности. Однако, регулирование, которое затрагивает место, время и порядок проведения собрания, обосновывается необходимостью учитывать все интересы, которые конкурируют со свободой собрания.

В этом свете, например, запрет на проведение собрания в конкретном месте, когда есть подходящая альтернатива, в зависимости от обстоятельств дела, может являться пропорциональным ответом.⁷ Отметим, однако, что одновременное проведение мероприятий не является *a priori* невозможным, но зависит очень сильно от ресурсов, которые могут быть направлены на поддержание порядка. Также, «подходящей» считается такая альтернатива, при которой ключевое послание собрания может быть эффективно доведено до внимания адресата, включая «озвучивание» послания в достаточный срок для того, чтобы оно возымело действие.

⁷ См.: Европейский суд по правам человека, Appl. No. 25522/94 by *Rai, Almond, and "Negotiate Now" v. UK*.

Следует подчеркнуть, что любые ограничения, касающиеся времени, места или порядка проведения мероприятия, должны непосредственно соотноситься с конкретными проблемами. Другими словами, ограничения должны быть «подогнаны» под цели, преследуемые властями. Государство должно продемонстрировать, что налагаемые ограничения направлены на достижение определенных целей, которые не были бы в полной мере достигнуты при отсутствии ограничений.

Закон должен быть достаточно гибок с тем, чтобы позволить сторонам путем переговоров достичь компромисса в отношении места, времени и порядка проведения запланированного собрания и избежать произвольности или дискриминационного эффекта. Таким образом, будет допустимо предложить альтернативное место на основаниях, что еще одна группа уже уведомила о своих планах провести собрание в конкретном месте, если одновременное проведение более чем одного мероприятия не будет возможным в силу нехватки ресурсов по обеспечению порядка. Нельзя, однако, предлагать изменить место проведения из-за содержания запланированного мероприятия.

Отметим, однако, что в исключительных случаях решение запретить собрание на конкретной территории может быть оправданно, если содержание мероприятия с большой вероятностью способно спровоцировать враждебность со стороны проживающих в данном районе или иных находящихся там лиц (например, в случае демонстрации рядом с культовым сооружением или местом работы). Запрет на проведение собрания на конкретной территории не должен, однако, быть автоматическим ответом, и окончательное решение должно пройти тест на пропорциональность (ресурсы по обеспечению общественного порядка должны быть сбалансированы с важностью предлагаемого места для достижения целей демонстрантов).

Другим вопросом, который может быть принят во внимание, является использование усилительной аппаратуры (или общий уровень шума) и визуальных

эффектов на собрании. В зависимости от времени проведения собрания, может потребоваться регулирование данных аспектов мероприятия.

То обстоятельство, то собрание проводится на частной собственности, не исключает государственного интереса в регулировании мероприятия, однако, такие соображения, как неудобства для других, которые актуальны для мероприятий в публичном месте, в данном случае не будут играть роли. В то же самое время, как видно из судебной практики Европейского суда по правам человека,⁸ не должно допускаться нарушение прав собственников объекта, на котором проводится мероприятие.

5.4 Спонтанные демонстрации Возможность сразу отреагировать на мероприятие при помощи публичного выражения мнения составляет важный элемент свободы собрания. Это включает вышеупомянутое право на контр-демонстрацию, однако охватывает более широкий спектр ситуаций.

Важно избегать опасного смешивания понятий спонтанности и незаконности. Спонтанное событие может протекать мирно и преследовать законную цель. С другой стороны, тщательно спланированное собрание, соответствующее всем формально необходимым условиям по его организации, может перерасти в событие насильственного характера и, таким образом, подпасть под законные ограничения.

Важно, чтобы закон не приводил к сдерживанию спонтанных демонстраций из-за излишне ограничительных положений, включая положения, касающиеся требования о предварительном уведомлении. Рекомендуется, чтобы закон предусматривал исключения из требования предварительного уведомления для тех случаев, когда уведомление является практически невозможным, таким образом оставляя возможность для спонтанных мероприятий.

⁸ Европейский суд по правам человека, *Appleby and others v. UK*, Решение Суда от 6 мая 2003 г.

При определении того, что составляет препятствование проведению законного собрания, должна быть проявлена осторожность во избежание излишних ограничений на право контр-демонстрации, включая спонтанную контр-демонстрацию. Возможным выходом является разрешение контр-демонстрации в пределах «видимости и слышимости» по отношению к объекту протеста, но только постольку, поскольку это не препятствует проведению другой демонстрации.

5.5 Определение намерений организаторов

Как уже неоднократно отмечалось, необходимым условием законности собрания является его мирный характер. В случае наличия обоснованных сомнений в мирных намерениях организаторов соответствующему органу необходимо иметь доступ к механизму проверки намерений. Рекомендованной методикой является добровольная оценка риска по соответствующей форме. Данная процедура предоставляет организаторам мероприятия возможность провести оценку риска в конкретном случае, таким образом, обеспечивая регулирующему органу доступ к информации в дополнение к сведениям, имеющимся у полиции.

5.6 Запрет на проведение публичного собрания

Запрет - это крайняя мера. Она вряд ли необходима для обеспечения других конкурирующих со свободой собрания интересов, кроме необходимости поддержания общественного порядка. Власти должны иметь право запретить собрание только при наличии разумных оснований, подтверждающих опасения, что собрание может представить угрозу для общественного порядка, и где менее ограничительный ответ не представляется возможным. Это должно быть четко предусмотрено законодательством.

Наличие возможности судебного опротестования решения о запрете может являться существенной гарантией против возможности злоупотребления. Однако, одно лишь включение в закон положения о судебном контроле вряд ли сможет решить данный вопрос при отсутствии должного внимания к другим аспектам проблемы, которые в конечном итоге могут привести к неэффективности

механизма судебного рассмотрения. Такие аспекты могут включать, например, задержки в слушании дела. Важно, чтобы дело было рассмотрено и постановление суда оглашено до даты запланированного собрания. Это позволяет дать возможность все-таки провести собрание, если суд признает запрет недействительным.

Возможным вариантом решения может быть приоритетное рассмотрение судами жалоб исков против запретов на проведение собраний. Законодательное обеспечение возможности для достижения взаимного соглашения сторон по вопросу времени, места и порядка проведения мероприятия является важным инструментом, помогающим предотвратить наложение излишних ограничений. Таким образом, рекомендуется, чтобы закон требовал от властей заблаговременного (до истечения установленного срока перед проведением мероприятия) сообщения об решении ограничить или запретить собрание, с тем, чтобы организаторы имели время на проведение переговоров относительно условий с властями или обжаловать решение в суде, если компромисс не был достигнут.

5.7 Разгон собраний

Как уже было упомянуто в подразделе *«Пропорциональность»*, разгон собраний должен быть абсолютно крайней мерой.

Международные стандарты предусматривают конкретные и подробные инструкции в отношении использования силы в контексте разгона незаконных собраний.

Основные Принципы Применения Силы и Огнестрельного Оружия Должностными Лицами по Поддержанию Правопорядка предусматривают, что «при разгоне противозаконных собраний ненасильственного характера должностные лица по поддержанию порядка избегают применение силы или, если это возможно, ограничивают такое применение до необходимого минимума».⁹ Далее говорится,

⁹ Принцип 13, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка.

что «при разгоне собраний насильственного характера, должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять менее опасные средства, и лишь в той мере, в какой это минимально необходимо. Должностные лица по поддержанию правопорядка не применяют огнестрельного оружия в таких случаях, за исключением условий, оговоренных в принципе 9».¹⁰

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

Отметим, что стандарты в отношении использования огнестрельного оружия также одинаково применимы к использованию других потенциально опасных методик контроля за большими скоплениями людей, как, например, дубинки, лошади, слезоточивый газ и водометы. См. ниже подраздел «*Ответственность*» по вопросам в отношении ответственности полиции за злоупотребление силой.

6. ОРГАНИЗАТОРЫ И УЧАСТНИКИ

Закрепление ответственности организаторов и участников в законе требует особенного внимания для того, чтобы обеспечить равновесие между свободой собраний и необходимостью поддерживать закон и порядок.

¹⁰ Там же, Принцип 14.

6.1 Обязанности организаторов

Организаторы не обязательно должны представлять собой юридическое лицо. Они могут быть группой лиц или пока не зарегистрированной организацией.¹¹

Единственным условием здесь должна быть ясность относительно того, кто вовлечен в организацию мероприятия.

Очевидно, что там, где требуется предварительное уведомление, именно организаторы должны информировать власти и в дальнейшем вести переговоры с ними, если нет консенсуса по времени, месту и порядку проведения собрания. Заметим, что закон ни в коем случае не должен налагать на организующую сторону обязательства внести денежную сумму в качестве условия проведения собрания. Исключение подобного условия проистекает из права каждого на свободу собраний и ответственности государства по обеспечению необходимой безопасности во время собрания. В отношении обеспечения мер безопасности на собраниях отметим, что целесообразно, чтобы закон налагал на организаторов (также как и участников) обязанность исполнять законные приказы правоохранительных органов. Неподчинение может повлечь за собой ответственность (см. подраздел *Ответственность* ниже).

Организаторы несут определенную ответственность по предотвращению беспорядков, однако, эта ответственность должна распространяться только на проявление ими должной заботы по предотвращению нарушений общественного порядка со стороны участников собрания.

В контексте обязанностей организаторов по обеспечению безопасности на первый план выходит вопрос использования на мероприятиях распорядителей (помощников по поддержанию порядка). Распорядители – это лица, не являющиеся участниками мероприятия, кому вменяется в обязанность осуществлять контроль за поведением участников и обеспечивать соблюдение

¹¹ См.: Европейский суд по правам человека, *Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v Bulgaria*, Решение суда от 2 октября 2001г.

наложенных ограничений, если такие существуют. Хорошее исполнение обязанностей распорядителя означает, прежде всего, справедливое равновесие: помощники не должны командовать участниками, также как и не должны слишком вовлекаться в мероприятие. Распорядители не заменяют полицию, и только полиция несет общую ответственность за соблюдение общественного порядка. Однако, эффективное выполнение распорядителями своих функций позволяет сократить необходимое присутствие полиции на публичных собраниях. Это, в конечном счете, облегчает переговорный процесс там, где у властей имеются опасения по поводу общественного порядка, и уменьшает вероятность наложения запрета на собрание по причине отсутствия ресурсов для поддержания общественного порядка и безопасности.

Таким образом, рекомендуется, чтобы закон разрешал организаторам привлекать волонтеров для помощи по поддержанию порядка. В некоторых случаях законно будет потребовать от организаторов обеспечения определенного уровня поддержания порядка силами добровольных помощников-распорядителей как условия проведения собрания. Однако такое условие не должно налагаться автоматически, а только после оценки всех сопутствующих обстоятельств. В противном случае данное требование будет нарушать принцип пропорциональности.

Важна тщательная формулировка положений закона для определения границ полномочий распорядителей по поддержанию порядка и закрепления системы связи между полицией и организаторами, а также координации действий добровольных распорядителей на мероприятиях. Распорядители должны быть подробно проинструктированы перед собранием. Также желательно, чтобы закон требовал от распорядителей иметь на себе четкие отличительные знаки (например, нарукавную повязку).

6.2 Определение участника

В законе необходимо четко закрепить, кто является "участником" общественного

мероприятия во избежание того, чтобы случайно оказавшиеся на месте прохожие или лица, которые находятся на собрании в качестве наблюдателей, не были включены в число участников и, соответственно, не могли быть привлечены к ответственности за участие в незаконном собрании.

Помимо этого, встает вопрос, должно ли проводиться различие между участниками процессии и теми, кто идет вслед за процессией. Рекомендуется, чтобы в законодательстве оговаривалось, что лица, идущие вслед, не считаются участниками. Поведение таких лиц будет регулироваться в соответствии с общим законодательством о нарушениях общественного порядка. Это различие также существенно, если требование о предварительном уведомлении не требуется для мероприятий меньшего масштаба.

6.3. Отдельные группы в качестве организаторов и участников

6.3.1 Неграждане

Международные стандарты предусматривают, что иностранцы и лица без гражданства «имеют право воспользоваться свободой собраний».¹² Таким образом, важно, чтобы закон распространял право на свободу собраний не только на граждан, но и на вышеуказанные категории лиц. Заметим, однако, что статья 16 ЕКПЧ предусматривает, что эта свобода не должна рассматриваться как препятствующая наложению ограничений на политическую деятельность иностранцев.

6.3.2 Несовершеннолетние

Конвенция по правам ребенка требует от государств-участников признания за детьми права на свободу мирных собраний.¹³ Более того, она устанавливает, что «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,

¹² Комитет ООН по правам человека, Общее замечание 15, Статус иностранцев по Пакту.

¹³ Статья 15 Конвенции о правах ребенка.

общественного порядка (ordre public), охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».¹⁴

В соответствии с международными стандартами нельзя отказывать ребенку в праве организации собраний вообще, однако, позволительно будет накладывать определенные ограничения на использование данного права в свете серьезной ответственности, которую несут организаторы, и в силу самого статуса несовершеннолетних, как не достигших дееспособности. Закон может устанавливать определенный минимальный возраст для организаторов публичных собраний, должным образом обращая внимание на растущую дееспособность несовершеннолетнего. Законом может также быть установлено, что несовершеннолетние имеют право организовывать публичные мероприятия при наличии согласия их родителей или законных представителей. Однако, участие несовершеннолетних в собраниях не должно зависеть от согласия родителей или законных представителей.

6.3.3. Иные недееспособные или частично дееспособные лица

Международные стандарты предусматривают, 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».¹⁵ В силу этого любой должен иметь возможность реализовать свое право на участие в мирном собрании, вне зависимости от степени дееспособности.

В том, что касается организации публичных мероприятий, наложение определенных ограничений может быть оправданно в свете ответственности организаторов. Неправомерно, однако, полное лишение недееспособных лиц данного права, так как во многих случаях вопрос, который они хотели бы поднять,

¹⁴ Там же.

¹⁵ Принцип 1 (5), Принципы ООН по защите психически больных лиц и улучшению психиатрической помощи, Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 46/119 от 17 декабря 1991г.

вряд ли будет поднят какой-либо иной группой. Возможно предусмотреть в качестве предварительного условия получение согласия законного представителя недееспособного лица. Однако, это может быть далеко не лучшим вариантом решения, учитывая пробелы в законодательной базе в области психического здоровья в некоторых государствах, в результате которых может возникнуть конфликт интересов между опекуном и опекаемым (например, там, где медицинское или социальное учреждение является законным опекуном институционализированного пациента, такая процедура может привести к невозможности для пациентов поднять их проблемы с администрацией учреждения). Другим вариантом решения может стать предоставление недееспособным лицам права организовывать меньшие по масштабам мероприятия или координировать мероприятия с лицами, обладающими полной дееспособностью.

6.3.4 Заключенные

Из судебной практики ЕКПЧ следует, что единственные ограничения, которые могут быть наложены на кого-либо в пенитенциарном учреждении, это ограничения для обеспечения соответствия требованиям лишения свободы.¹⁶ Это означает, что заключенным может быть отказано в проведении мероприятия в месте лишения свободы, если данное мероприятие будет предоставлять риск в плане обеспечения порядка. Это также означает, что ограничения могут налагаться на способность заключенных быть формальными организаторами собраний вне места лишения свободы. Однако, полный запрет на какое-либо участие заключенных в организации собраний вне места заключения будет находиться в противоречии с международными стандартами.

6.3.5 Сотрудники правоохранительных органов, служащие вооруженных сил и государственные служащие

ЕКПЧ разрешает налагать «законны[е] ограничени[я] на осуществление этих прав

¹⁶ См.: Европейский суд по правам человека, *Golder v. UK*, Решение суда от 21 февраля 1975г.

лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции и государственного управления». ¹⁷ Любые такие ограничения должны быть направлены как на обеспечение должной работы этих служб, так и на поддержание уверенности общества в нейтралитете данных категорий лиц. ¹⁸

Определение нейтралитета является ключевым в этом отношении. Нейтралитет не должен истолковываться как излишнее ограничение свободы иметь и выражать мнение. Важно также отличать вовлечение кого-нибудь в его/ее официальном качестве, где ограничения могут быть законно наложены для предотвращения конфликта интересов, от участия в личном качестве.

Соображения пропорциональности выходят на передний план в вопросе вынесения решения о законности ограничений. Правомерность ограничения может быть оценена, по крайней мере отчасти, путем рассмотрения других возможности для выражения взглядов тех, в чьем отношении были применены ограничения.

7. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ

Законодательство может предусматривать ответственность (уголовную, гражданскую или административную) за ряд действий, связанных с публичными собраниями. Ответственность может предусматриваться, например, за организацию и участие в незаконном собрании (т.е. в проводимом в нарушение запрета или организованном без предварительного уведомления, где такое уведомление требуется законом); недобросовестное исполнение обязанностей организатора мероприятия; разжигание расовой, этнической или религиозной ненависти выступающими или распространение разжигающих ненависть материалов на публичном собрании; пронос запрещенных предметов или веществ (таких как оружие, взрывчатые вещества, алкоголь и наркотики); воспрепятствование проведению законного собрания; сопротивление законным приказам правоохранительных органов.

¹⁷ Статья 11 (2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

¹⁸ См.: Европейский суд по правам человека, *Ahmed and Others v United Kingdom*, Решение

Особое внимание в делах по нарушению законодательства в отношении публичных собраний нужно обращать на объективные препятствия к соблюдению закона. Например, участники незаконных собраний не должны нести ответственность, если им не было известно о том, что собрание являлось незаконным. Также, если разрешенная демонстрация перерастает в насильственное событие, конкретные участники, не совершающие никаких насильственных действий, не должны подвигаться уголовному преследованию только на основании их участия в незаконном мероприятии.¹⁹ При аналогичных обстоятельствах, организаторы не могут быть привлечены к ответственности, если они предприняли разумные усилия для предотвращения спонтанного насилия, но ситуация вышла из-под их контроля (как это уже отмечалось в подразделе *Ответственность организаторов* выше, их ответственность по предотвращению беспорядков должна только распространяться на обеспечение должной заботы по предотвращению нарушений общественного порядка участниками собрания). В любом случае закон не должен вести к ответственности организаторов за любые действия третьих лиц, что особенно важно в контексте обязанности государства защищать законное собрание.

В связи с риском, что демонстрация выйдет из-под контроля и нанесет ущерб собственности, неизбежно становится вопрос о том, кто должен нести ответственность за ущерб. Налагать такую ответственность на организаторов будет явно диспропорциональным ответом, так как это будет предполагать, что организаторы несут ответственность за действия посторонних, не входящие в планы организаторов, и которые организаторы не могли разумно предвидеть. Возможно привлечение отдельных участников к ответственности с целью компенсировать причиненный ущерб, при этом они должны иметь право представить в свою защиту доказательства наличия объективных препятствий к соблюдению закона.²⁰

суда от 2 сентября 1998 г., а также *Rekvényi v Hungary*, см выше.

¹⁹ См.: Европейский суд по правам человека, *Ezelin v. France*, Решение суда от 18 марта 1991 г., параграф 50.

²⁰ Доказательства наличия объективных препятствий к соблюдению закона должны

Закону следует также обеспечить незамедлительное и тщательное расследование и, при наличии достаточных доказательств, последующее уголовное преследование незаконного использования силы полицией при разгоне собраний.

8. СВОБОДА СОБРАНИЙ В РАСШИРЕННОМ КОНТЕКСТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

8.1 Свобода собраний, свобода выражения мнения и право на участие в политической жизни

Как было упомянуто выше в разделах *Законное собрание* и *Место, время и порядок проведения*, право на свободы собраний неотъемлемым образом связано со свободой выражения мнения, предусмотренной МПГПП²¹ и ЕКПЧ,²² и понимаемой как свобода «придерживаться своего мнения и ... получать и распространять информацию и идеи без какого-либо вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ.»

ЕКПЧ не допускает установления ограничений свободы выражения мнения, за исключением обусловленных интересами «государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия» или налагаемых «в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.» МПГПП подходит к вопросу ограничений еще строже, допуская ограничения лишь при условии абсолютной

приниматься во внимание, когда несоблюдение требований закона не носило преднамеренного характера, а явилось следствием объективной невозможности соблюсти закон. Так, если участника собрания толкнули и он/она при этом нечаянно разбил(а) какой-либо предмет, участник должен иметь возможность представить доказательства этого в свою защиту, так как акт, непосредственно принесящий ущерб, явился следствием действия другого лица.

²¹ Статья 19.

необходимости «для уважения прав и репутации других лиц» или «для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.»»

Как уже было отмечено, недопустимо наложение ограничений на проведение собраний в связи с содержанием мероприятия, за исключением случаев, когда (а) планируемое мероприятие направлено на подстрекательство к насилию, или (б) в исключительных обстоятельствах, если содержание мероприятия с большой долей вероятности может спровоцировать враждебность со стороны населения района проведения мероприятия либо лиц, которые будут там находиться на момент его проведения (в этом случае, нет оснований для полного запрещения собрания, а лишь для его перенесения в другое место).

В любом случае, при обоснованных опасениях, что на мероприятии будет пропагандироваться насилие, рекомендуется применение властями теста на «ясную и реальную опасность.» Это означает, что наложение ограничений возможно лишь в том случае, если пропаганда насилия нацелена на незамедлительное совершение противоправного деяния и с большой вероятностью может привести к совершению такового. Данный подход направлен на защиту слова, вызывающего неоднозначную реакцию в обществе, а также политической критики, до тех пор пока высказывания не ставят под реальную угрозу общественный порядок и безопасность.

Таким образом, применение теста на «ясную и реальную опасность» в контексте свободы собраний и выражения мнения позволяет обеспечить соответствие принимаемых властями решений всей совокупности стандартов в области прав человека, и со стандартами в области права на участие в политической жизни в частности.

²² Статья 10.

8.2 Борьба с терроризмом и свобода собраний

Во времена, когда миру угрожает терроризм, обеспечение гарантий соблюдения прав человека как никогда актуально. Усилия по противодействию терроризму и повышению уровня безопасности не должны рассматриваться в отрыве от обеспечения верховенства закона. Недопустимо ссылаться на борьбу с терроризмом в оправдание произвола и нарушения прав человека.

В последние годы в государствах-участниках ОБСЕ был разработан массив законодательных актов в области борьбы с терроризмом и экстремизмом. Важно соблюсти гарантии того, что новые законы не станут препятствием в осуществлении свободы собраний.

Одной из проблем, которые могут возникнуть в условиях «войны терроризму», является однозначный запрет на любые мероприятия, затрагивающие «экстремистскую» проблематику. Такое решение неприемлемо. Существенно обеспечить применение одного и того же стандарта в отношении всех мирных собраний вне зависимости от их содержания. В данном отношении важным является решение Европейского суда по делу *Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v. Bulgaria*,²³ в котором суд признал, что Болгарией

Отделение мероприятий, пропагандирующих насилие, от всех остальных собраний, затрагивающих «экстремистскую» проблематику означает, что, к примеру, должно быть возможно запретить проведение собрания, нацеленного на провоцирование насильственных действий. В то же самое время, недопустим будет запрет на мирную демонстрацию в поддержку лиц, задержанных за подстрекательство к подобному насилию.

Другим вопросом, возникающим в связи с подготовкой законодательства о свободе собраний в эпоху террористической угрозы, является степень ответственности организаторов публичных мероприятий. Как уже упоминалось в разделе

Обязанности организаторов, их ответственность не должна выходить за рамки проявления должной заботы по предотвращению нарушений общественного порядка со стороны участников мероприятия. Ни при каких обстоятельствах – включая риск совершения террористического акта – закон не должен перекладывать на плечи организаторов или участников основную функцию правоохранительных органов, а именно поддержание общественного порядка и безопасности.

²³ См. выше *Stankov and the United Macedonian Organization Ilinden v Bulgaria*.