

# Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний Руководство



Права человека и обеспечение  
правопорядка во время  
публичных собраний  
Руководство



*Права человека  
и обеспечение правопорядка  
во время публичных собраний*  
Руководство  
БДИПЧ ОБСЕ

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

ul. Miodowa 10  
00-251 Warsaw  
Poland  
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)

© БДИПЧ ОБСЕ, 2016

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

ISBN 978-92-9234-939-4

Дизайн: Homework (Варшава)

Фотография на первой странице обложки: OSCE/Anita Danka

Отпечатано в Польше компанией Poligrafus Jacek Adamiak

# Содержание

Предисловие .....	7	Полиция и средства массовой информации .....	40
Введение.....	9		
Часть I.		<b>ГЛАВА 3. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ</b>	
Определения, принципы и правила .....	13	<b>И ОЦЕНКА РИСКОВ.....</b>	<b>44</b>
		Модель принятия решений .....	45
		Оценка рисков.....	48
<b>ГЛАВА 1. ПРАВО НА СВОБОДУ</b>		Часть II.	
<b>МИРНЫХ СОБРАНИЙ.....</b>	<b>14</b>	Перед собранием: организация	
Типы собраний .....	17	и планирование .....	51
Насильственные действия во время			
собрания.....	20	<b>ГЛАВА 4. СТРУКТУРА</b>	
Ограничение свободы собраний .....	21	<b>КОМАНДОВАНИЯ.....</b>	<b>52</b>
Запрет собрания.....	25	Стратегическое командование.....	54
Расходы.....	26	Оперативное командование.....	57
		Тактическое командование .....	59
<b>ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОХРАНЫ</b>		Роли и обязанности.....	61
<b>ПРАВОПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ПУБЛИЧНЫХ</b>			
<b>СОБРАНИЙ.....</b>	<b>27</b>	<b>ГЛАВА 5. ЭТАП СТРАТЕГИЧЕСКОГО</b>	
Демократические основы		<b>ПЛАНИРОВАНИЯ.....</b>	<b>63</b>
полицейской деятельности .....	27	Владение информацией.....	63
Понимание поведения участников.....	29	Содействие.....	64
Принципы обеспечения		Коммуникация.....	65
правопорядка во время публичных		Дифференцированный подход	
собраний .....	30	к участникам собрания.....	69
Владение информацией.....	30	Оценка рисков.....	69
Содействие.....	31	Стратегические намерения .....	70
Коммуникация.....	32		
Дифференцированный подход			
к участникам собрания.....	33		
Результаты .....	33		
Общее применение принципов.....	34		
Многообразие и равенство .....	34		
Использование силы – крайняя мера....	37		

<b>ГЛАВА 6. ЭТАП ОПЕРАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....75</b>	<b>ГЛАВА 9. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НАСИЛИЮ И БЕСПОРЯДКАМ ВО ВРЕМЯ СОБРАНИЯ .....128</b>
Владение информацией..... 76	Дезэскалация.....129
Оценка рисков..... 77	Сдерживание.....130
Содействие..... 79	Разгон собрания.....132
Коммуникация..... 81	Часть iv.
Дифференцированный подход к участникам собрания..... 82	После собрания..... 135
Действия в чрезвычайной ситуации..... 83	<b>ГЛАВА 10. РЕШЕНИЕ ПРАКТИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ ..... 136</b>
Выбор тактики ..... 84	Управление ресурсами..... 136
Специальные роли сотрудников полиции ..... 86	Рапорты об использовании силы ..... 137
Ресурсы и оборудование..... 95	Травмы, полученные полицейскими .. 137
Средства вооружения..... 97	Возврат снаряжения ..... 138
<b>ГЛАВА 7. ЭТАП ТАКТИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ.....109</b>	Задержанные лица ..... 138
Владение информацией.....109	<b>ГЛАВА 11. ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ И ИЗУЧЕНИЕ ПОЛУЧЕННОГО ОПЫТА...141</b>
Содействие..... 110	Виды подведения итогов .....141
Коммуникация..... 113	Выводы на основе полученного опыта .....145
Дифференцированный подход к участникам собрания..... 115	Приложения..... 151
Часть III.	Глоссарий..... 151
Во время собрания ..... 117	Обзор ролей и обязанностей различных уровней командования перед, во время и после собрания.....154
<b>ГЛАВА 8. СОДЕЙСТВИЕ МИРНОМУ СОБРАНИЮ ..... 118</b>	Список использованной литературы и полезные ссылки .....158
Владение информацией..... 118	
Содействие..... 119	
Коммуникация.....120	
Дифференцированный подход к участникам собрания..... 121	
Поведение полиции .....122	
Спонтанные собрания.....123	
Предоставление участникам возможности покинуть собрание.....125	

# Благодарности

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ) благодарит международного эксперта в области полицейской деятельности Алана Джонса (Соединенное Королевство), чьи знания, опыт и преданность делу были чрезвычайно важны при составлении данного руководства.

БДИПЧ и Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента по транснациональным угрозам ОБСЕ (ДТУ/ОСВПД) также выражают благодарность участвовавшим в этой работе членам Совета экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний, а также другим экспертам, предоставившим свои замечания и комментарии в процессе подготовки настоящего издания. Имена всех экспертов представлены ниже:

**Отто Аданг**, профессор кафедры охраны общественного порядка Полицейской академии Нидерландов;

**Аня Бинерт**, сотрудница программы «Полиция и права человека» нидерландской секции Amnesty International, член Совета экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний;

**Дэвид Голдбергер**, почетный профессор права Университета штата Огайо (Соединенные Штаты), член Совета экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний;

**Нил Джарман**, директор Института изучения конфликтов (Соединенное Королевство), член Совета экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний;

**Сэлли Джексон**, эксперт по гендерным вопросам из неправительственной организации Standing Together (Соединенное Королевство);

**Андре Конце**, сотрудник Отдела изучения полицейской науки и дальнейшей подготовки Полицейского университета Германии;

**Катажина Лопушинска**, сотрудница Управления операциями и кризисными ситуациями Национальной полиции Польши;

**Мануэл Аугусту Мажина да Силва**, старший инспектор полиции (полиция Португалии);

**Зоран Мисич**, заместитель начальника Директората патрульной полиции (полиция Сербии);

**Аннеке Оссе**, консультант по вопросам полиции и соблюдения прав человека (Кения);

**Сергей Остаф**, директор Ресурсного центра по правам человека CReDO (Молдова), член Совета экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний;

**Ральф Прайс**, главный консультант по правовым вопросам и заместитель начальника Департамента полиции Чикаго (Соединенные Штаты);

**Мартин Свенссон**, сотрудник управления Национальной полиции Швеции в Мальмо (Швеция);

**Жильбер Синискалько**, начальник территориального управления полиции Национальной полиции Франции;

**Гэри Уайт**, директор по оперативному управлению компании Inpec Group (Соединенное Королевство);

**Эдди Хендрикс**, международный эксперт в области полицейской деятельности (Бельгия);

**Майкл Хэмилтон**, старший преподаватель законодательства о публичном протесте Университета Восточной Англии (Соединенное Королевство), член Совета экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний;

**Томас Цезар**, сотрудник Бюро национальной полиции, Департамент развертывания (полиция Германии);

**Иан Чэппел**, старший офицер полиции в отставке, полиция Лондона (Соединенное Королевство);

**Мартина Шрайбер**, эксперт по вопросам охраны общественного порядка и поведения толпы (Германия).

# Предисловие

Свобода мирных собраний – фундаментальное право человека, закрепленное в целом ряде международных инструментов в области прав человека, в том числе в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года. Это право лежит в основе любого демократического общества, давая возможность каждому публично выражать взгляды, которые могут не совпадать с мнением большинства и быть непопулярными. Государства обязаны уважать и защищать данное право и обеспечивать его реализацию. Право на свободу мирных собраний гарантировано только в том случае, если собрание является мирным. Незаконные, но мирные собрания, проходящие в ситуации, когда организатор или другие лица не выполнили требования законодательства, пользуются такой же защитой, как и все другие мирные собрания.

Полиция играет важнейшую роль в содействии проведению собраний. Являясь наиболее заметным выражением государственной власти, она своими действиями должна демонстрировать приверженность государства соблюдению принципов верховенства права и защите основных прав и свобод. Полиция должна содействовать проведению всех мирных собраний, в том числе стихийных и одновременных собраний, а также контрдемонстраций. Она обязана защищать участников собраний, позволяя им свободно выражать свои взгляды в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории. Настоящее руководство будет способствовать изменению менталитета полиции, которое должно выразиться в изменении подхода к охране правопорядка во время собраний – в переходе от восприятия собраний как потенциально опасных мероприятий к осознанию того факта, что собрания воплощают важное право человека, которое полиция должна уважать и защищать. Обычно большинство собраний проходит мирно и не представляет угрозы общественному порядку. Тем не менее, чрезвычайно важно, чтобы полиция была хорошо подготовлена и обучена предотвращать любые конфликты, связанные с публичными собраниями, а также умела снижать напряженность, если возникает такая необходимость.

Настоящее руководство представляет собой часть более широкой работы БДИПЧ по оказанию помощи в деле выполнения обязательств ОБСЕ в области свободы собраний. Бюро проводит мониторинг публичных собраний в государствах-участниках ОБСЕ и публикует отчеты с выводами и рекомендациями, в том числе в отношении охраны правопорядка во время собраний. «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», подготовленные БДИПЧ совместно с Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской комиссией) служат в качестве ориентира и точки отсчета для оценки соответствия существующей ситуации международным стандартам в области прав человека. Мы глубоко признательны независимым экспертам, входящим в Совет экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний, за участие в разработке «Руководящих принципов» и настоящего руководства. Мы и дальше будем рассчитывать на их экспертные знания и объективность при подготовке обзоров законодательства, а также в работе по развитию потенциала в области свободы собраний в регионе ОБСЕ.

Необходимо отметить, что настоящее издание дополняет серию пособий по демократическим основам полицейской деятельности и справочников по хорошей практике, подготовленных Отделом стратегических вопросов полицейской деятельности Департамента по транснациональным угрозам ОБСЕ в тесном сотрудничестве с БДИПЧ. Хочу выразить надежду, что примеры хорошей практики в области обеспечения правопорядка во время публичных собраний, представленные в настоящей публикации, будут широко распространяться и использоваться полицией во всем регионе ОБСЕ.

*Михаэль Георг Линк*  
Директор БДИПЧ

# Введение

Право собираться мирно для выражения протеста, проведения демонстрации, празднования и, в целом, для совместного высказывания властям и согражданам своих взглядов лежит в основе функционирования демократических систем. Данное право тесно связано с другими фундаментальными компонентами демократии и плюрализма – свободой выражения мнения и свободой объединений. Право на свободу мирных собраний закреплено в ряде международных инструментов по правам человека, в том числе в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года.

Обеспечение права на свободу собраний может оказаться непростой задачей для властей. Особую сложность эта задача представляет для полиции, которая несет основную ответственность за обеспечение возможности провести собрание и одновременно за то, чтобы права и свободы других людей не были ограничены непропорциональным образом и чтобы поддерживался общественный порядок.

Цель настоящего руководства состоит в том, чтобы предложить полиции рекомендации, касающиеся обеспечения права на свободу мирных собраний. Издание адресовано в основном сотрудникам правоохранительных органов региона ОБСЕ, находящимся на постах руководителей любого уровня и отвечающим за охрану правопорядка во время собраний. В руководстве представлены основные этапы и принципы эффективной работы по охране правопорядка во время публичных собраний посредством ответственной и соразмерной полицейской деятельности, основной целью которой должно быть содействие реализации права на мирные собрания. Предложенные рекомендации должны помочь успешному обеспечению правопорядка во время проведения публичных собраний в соответствии с требованиями международного права в сфере прав человека и в соответствии с признанной хорошей практикой, существующей в регионе ОБСЕ. Несмотря на то, что в руководстве в основном рассматриваются публичные собрания, описанные в нем принципы и рекомендованные практические подходы также применимы к полицейскому

обеспечению других типов массовых мероприятий (например, торжественных церемоний, спортивных мероприятий и т. д.).

Авторы руководства особо подчеркивают важность выделения времени и ресурсов полиции на планирование и подготовку перед собранием. Это чрезвычайно важно для содействия проведению собрания таким образом, как того желают его организаторы, и с минимальным вмешательством в права и свободы других лиц. Такой подход позволит сократить риск применения насилия или возникновения беспорядков, а также может послужить формированию доверия со стороны общества к полиции и ее действиям. В основе всех рекомендаций лежат четыре основных принципа: владение информацией, коммуникация, содействие собраниям и дифференцированный подход к участникам. Полиция должна учитывать эти принципы на всех этапах подготовки к публичным собраниям и в ходе охраны порядка во время собрания в целях предотвращения конфликтов и снижения напряженности.

В настоящем руководстве командирам полиции предлагается описание того, как происходят процессы взаимодействия с общественностью и планирования работы во время собрания; объясняются задачи и обязанности командиров, а также рассматривается вопрос принятия решений. В издании содержатся рекомендации, касающиеся охраны правопорядка во время проведения различных типов собраний, а также различных тактических приемов, которые используются для решения проблем, связанных с поведением отдельных лиц или групп в ходе собрания. Помимо этого, уделяется внимание целям и задачам полиции, и описываются показатели для использования полицией силы с соблюдением положений международного права в сфере прав человека.

В издании рассматриваются как запланированные, так и стихийные собрания, и предлагаются рекомендации по вопросам планирования и содействия проведению таких мероприятий. Помимо этого, описывается модель действий полиции после собрания и процесс подведения итогов; эти действия позволяют повысить качество работы полиции и интегрировать хорошую практику в будущую полицейскую деятельность. В некоторых странах сотрудникам полиции могут быть знакомы многие из подходов, описанных в настоящем пособии, в то время как в других государствах эта практика может быть менее распространена. При этом все подходы, рассмотренные в данной публикации, отражают хорошую практику, существующую в различных

государствах-участниках ОБСЕ и основанную на принципах демократической полицейской деятельности. В связи с этим данные подходы должно быть легко адаптировать полицейским службам во всем регионе. Пособие было подготовлено офицерами полиции, имеющими многолетний опыт работы, и прошло несколько этапов рецензирования начальниками полиции, а также экспертами в области прав человека, работающими в области свободы собраний.

БДИПЧ активно предоставляет законодательную и другую помощь государствам-участникам ОБСЕ, с тем чтобы законодательство регулировало публичные собрания, а полиция поддерживала порядок во время их проведения в соответствии с международными стандартами в области прав человека. Частью этой работы стала и подготовка данной публикации, цель которой заключается в том, чтобы предоставить помощь государствам-участникам в выполнении ими своих обязательств в области свободы мирных собраний. Настоящее руководство будет использоваться на учебных семинарах БДИПЧ, направленных на то, чтобы помочь сотрудникам полиции подготовиться к работе с собраниями и эффективно обеспечивать охрану общественного порядка во время таких мероприятий. С этой целью будут организованы учебные курсы для соответствующей базовой подготовки и последующего регулярного обучения начальников полиции.



# Часть I

## **ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ПРИНЦИПЫ И ПРАВИЛА**

## ГЛАВА 1. ПРАВО НА СВОБОДУ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

Свобода мирных собраний является одним из основных прав человека и считается краеугольным камнем демократического общества. В настоящей главе представлены базовые принципы, лежащие в основе этого права; также рассматриваются некоторые из ключевых обязанностей полиции при охране правопорядка во время публичных собраний.

Право на свободу мирных собраний включено во все основные международные инструменты по правам человека, и ему посвящены следующие разделы этих документов:

- Статья 20 Всеобщей декларации прав человека (1948);
- Статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966);
- Статья 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950);
- Статья 15 Конвенции ООН о правах ребенка (1989).

В Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 г. государства-участники ОБСЕ обязались уважать право на мирные собрания и демонстрации.

Право на мирное собрание имеют все лица, группы, незарегистрированные объединения, юридические лица и коммерческие организации. Запрещается любая дискриминация по таким признакам, как «раса», цвета кожи, пол, язык, религия, политические или другие взгляды, национальное или социальное происхождение, имущественное положение, рождение или иной статус. Дискриминация по любому из этих признаков, ограничивающая право на мирные собрания, будет рассматриваться как нарушение международного права в сфере прав человека.

В то время как международные инструменты содержат общий принцип права на мирные собрания, это право обычно подтверждается в национальной конституции и уточняется в национальном законодательстве и нормативных актах, которые более подробно описывают конкретные процедуры, касающиеся обеспечения права на свободу собраний.

В определении собрания, содержащемся в издании БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии «Руководящие принципы по свободе

мирных собраний»<sup>1</sup> (далее – «Руководящие принципы»), подчеркивается, что собрание – это мероприятие, которое имеет своей целью передачу некоторого сообщения какому-то лицу (лицам). Публичные собрания, как правило, являются временными мероприятиями, однако иногда они могут продолжаться в течение значительного отрезка времени, и тогда, например, полустационарные конструкции могут оставаться на месте собрания на протяжении нескольких месяцев. Несмотря на то, что отдельные формы публичных собраний могут требовать особых видов регулирования, необходимо содействовать проведению всех типов мирных собраний – как статичных, так и находящихся в движении.

Собрания могут служить различным целям, включая празднование, проведение акции памяти и выражение протеста. Реализация права на свободу мирных собраний является способом совместной передачи какого-то сообщения или выражения коллективного мнения. Могут выражаться различные мнения, в том числе критические или радикальные, а также непопулярные (мнения меньшинства). Выражение радикальных мнений или мнений меньшинства может в определенной степени оскорбить других членов общества, но, тем не менее, такому выражению мнений необходимо содействовать и его следует защищать, если действия собравшихся носят мирный характер.

Помимо этого, многие собрания в определенной степени нарушают обычное течение повседневной жизни и деятельности других людей; они могут занимать дороги и проезды, а также препятствовать движению транспорта и пешеходов и работе местного бизнеса. К таким нарушениям, вызванным реализацией людьми своих основных свобод, следует относиться с определенной степенью толерантности. Следует признать, что общественные места в такой же степени служат для проведения собраний, как и для других видов деятельности, и поэтому необходимо содействовать реализации права на мирные собрания.

Право на мирные собрания является важным компонентом сохранения и развития, а также критической оценки культурных

---

1 Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 2-е издание. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская Комиссия, 2010. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>.

и социальных норм и ценностей. Это право необходимо и для сохранения и выражения идентичности меньшинств, а также для обеспечения подотчетности властей. Защита права на мирные собрания чрезвычайно важна для создания толерантного и плюралистического общества, в котором могут мирно сосуществовать различные группы.

В соответствии с международными принципами прав человека, государство и его субъекты имеют обязательства по уважению и защите всех прав человека и несут ответственность в этой сфере. Речь идет о следующих обязательствах:

- не вмешиваться и не ограничивать реализацию прав (так называемое «негативное» обязательство);
- предпринимать необходимые действия по защите прав и содействию их реализации («позитивное» обязательство).

Главная ответственность за защиту права на свободу собраний и содействие реализации этого права возлагается на полицию, которая является основным органом, отвечающим за поддержание общественного порядка. Эта ответственность включает в себя и защиту мирных собраний, которые могут провоцировать или оскорблять, а также собраний, которые могут в определенной степени мешать повседневной деятельности других лиц и, таким образом, затрагивать людей, не являющихся участниками собрания. Там, где мирный протест создает помехи правам и свободам других лиц, полиция часто отвечает за баланс между соблюдением прав других лиц и реализацией права на свободу собраний.

Право на свободу собраний – это право собираться мирно. Не существует права на насильственные действия в процессе осуществления своего права на собрание. Если, участвуя в собрании, человек прибегает к насилию, его право на свободу собраний больше не подлежит защите. Однако насильственные действия отдельных лиц в ходе собрания необязательно являются основанием для ограничения прав остальных, мирных, участников публичного собрания.

Право собираться мирно может распространяться на оскорбительные действия или слова собравшихся. Тем не менее, собрания или действия, которые направлены на запугивание, преследование или угрозы другим лицам, могут на законном основании подлежать необходимым и соразмерным ограничениям или даже запрету со стороны государства.

Следует отметить, что, несмотря на то, что организатор или отдельные участники собрания могут не выполнить законодательные требования, касающиеся собраний, это само по себе не освобождает полицию от обязанностей по защите собрания и по содействию его проведению, если оно остается мирным. Вопрос невыполнения требований закона, касающихся проведения собраний, всегда может быть решен путем принятия соразмерных санкций в отношении лиц, ответственных за нарушения.

### *Типы собраний*

Существуют различные типы публичных собраний, на которые распространяется право на мирные собрания. К ним относятся публичные встречи, митинги, пикеты, демонстрации, марши, шествия, парады и флешмобы.

**Мирное собрание.** Собрание следует считать мирным, если его организаторы открыто заявили о своих мирных намерениях, а поведение участников является ненасильственным. Должна существовать презумпция в пользу мирных намерений и поведения участников, за исключением тех случаев, когда имеются убедительные и очевидные свидетельства того, что организаторы или участники данного мероприятия намерены использовать, поддерживать или провоцировать неотвратимые насильственные действия. Понятие «мирное собрание» следует распространять и на поведение, которое явно может раздражать или оскорблять, и даже на поведение, которое направлено на временное воспрепятствование, затруднение или создание помех деятельности третьих лиц<sup>2</sup>. Собрание должно считаться мирным, даже если организаторы не выполнили все требования закона, и власти должны содействовать таким собраниям. Несоблюдение требований не должно быть поводом для запрета, срыва или попыток не допустить проведения собрания.

Собрания, которые, в нарушение применимого законодательства, разжигают ненависть, подстрекают к насилию или войне или же имеют своей целью намеренно ограничить права других или лишить их этих прав, а также стремятся запугивать, притеснять или угрожать

---

2 Руководящие принципы по свободе мирных собраний, указ. соч., сноска 1.

другим лицам, не подлежат защите. Статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах гласит, что «всякая пропаганда войны должна быть запрещена законом» и что «всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должно быть запрещено законом»<sup>3</sup>.

Власти и полиция должны помнить, что свобода собраний является индивидуальным правом и что акты словесной или физической агрессии или насилия со стороны отдельного лица или небольшой группы участников собрания не лишает права на мирное собрание тех, кто продолжает действовать мирно. В ситуациях, когда действия мирного собрания влияют на права и свободы других лиц, власти должны поддерживать баланс между всеми соответствующими правами и свободами. В некоторых государствах-участниках ОБСЕ такими полномочиями наделена полиция, в то время как в других странах баланс достигается решением органов местной власти или суда.

**Стихийное собрание.** Это собрание, которое происходит как реакция на какое-то событие или происшествие, и по этой причине невозможно выполнить законодательное требование, касающееся подачи предварительного уведомления, или же нет формального организатора мероприятия. Такие собрания часто близки по времени к тем событиям, в связи с которыми они проводятся. Возможность проведения стихийных собраний играет важную роль, поскольку задержка из-за необходимости подачи уведомления ослабила бы или сделала бы невозможным эффективную передачу желаемого сообщения.

Хотя понятие «стихийное собрание» не исключает наличия организатора мероприятия, в число стихийных собраний входят и такие, у которых в принципе нет определенного организатора. Такие собрания могут происходить, когда группа лиц собирается в конкретном месте без предварительного оповещения или приглашения. Часто подобные собрания являются результатом широкого распространения некоторой информации о важном событии, которая стала доступна через новостные СМИ или (все чаще) через социальные

---

3 Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), 1966. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/pactpol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml).

сети (например, информация о визите главы иностранного государства). Число участников может возрасти за счет прохожих, которые присоединяются к собранию, но возможны и такие ситуации, когда по мере сбора участников может происходить дополнительная мобилизация при помощи различных форм мгновенной коммуникации (телефонные звонки, текстовые сообщения, устная молва, Интернет, социальные сети и т. д.). Саму по себе такую коммуникацию не следует интерпретировать как свидетельство предварительной организации. Если к одиночному пикетчику присоединяется другое лицо или несколько лиц, то к такому собранию следует относиться так же, как к стихийному собранию. Стихийные собрания, если они имеют мирный характер, должны пользоваться такой же защитой, как и те собрания, о которых было подано предварительное уведомление.

**Одновременные собрания.** В случае поступления уведомлений о проведении двух или более не связанных друг с другом собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, следует максимально содействовать их проведению. Запрет собрания исключительно на основании того факта, что оно будет проводиться в одно и то же время и в одном и том же месте с другим публичным собранием, будет, скорее всего, несоразмерной реакцией в ситуации, когда можно разумным образом обеспечить проведение обоих мероприятий. Помимо этого, принцип недискриминации требует, чтобы степень ограничений, которые могут быть использованы в отношении собраний, проводимым в сопоставимых обстоятельствах, должна быть одинаковой. В таких случаях диалог между организаторами и полицией может помочь уменьшить риски и решить проблемы на ранней стадии планирования.

Если проведение одновременных собраний обеспечить невозможно, следует дать возможность состояться согласно изначальному плану тому собранию, уведомление о котором было подано первым, и следует обеспечить проведение другого собрания поблизости от запланированного места или же в другое время, приемлемое для организаторов. При принятии решения о переносе собрания необходимо учитывать различные факторы: количество участников собрания, использование звукоусиливающей аппаратуры и транспортных средств и т. д. Помимо этого, необходимо выяснить, были ли в прошлом какие-либо стычки с использованием насилия между данными конкурирующими группами, с тем чтобы обеспечить

безопасность всех сторон при одновременном сохранении их права на собрание.

**Контрдемонстрации.** Это особый вид одновременного собрания, участники которого хотят выразить свое несогласие со взглядами другого собрания. Основное внимание в таких случаях следует уделять обязанности государства по защите обоих мероприятий и содействию их проведению. Государственные органы должны выделить достаточные силы по охране правопорядка, с тем чтобы обеспечить, насколько это возможно, проведение таких одновременных собраний в пределах видимости и слышимости друг друга.

При этом следует отметить, что право на контрдемонстрацию не может быть использовано для того, чтобы препятствовать осуществлению другими лицами их права на собрание. Бывают обстоятельства, в которых власти законным образом могут ограничить право на проведение контрдемонстрации в пределах видимости и слышимости того собрания, против которого протестуют участники, с целью обеспечения защиты этого собрания.

### *Насильственные действия во время собрания*

Право на собрание – это право собираться мирно. Необходимо еще раз подчеркнуть, что следует проводить различие между насильственными действиями небольшой группы лиц и мирным поведением других участников и не отбирать у последних право на то, чтобы продолжать собрание.

Если отдельные лица или небольшие группы людей совершают акты физического насилия во время собрания, полиция всегда должна действовать так, чтобы ее реагирование было соразмерным и было направлено на тех, кто участвует в насилии, а не на участников собрания в целом. Такой подход необходим в случаях насильственных действий как в отношении полицейских, так и в отношении других лиц, имущества, других участников собрания или тех, кто, по мнению нарушителей, выступает против их взглядов.

Сотрудники полиции всегда должны помнить, что любое применение силы по отношению к участникам собрания может вызвать гневную или агрессивную реакцию с их стороны и это приведет лишь

к обострению ситуации. По этой причине полиция должна открыто сообщать о своих намерениях и планируемых действиях. Применению силы, когда это возможно, должно предшествовать соответствующее предупреждение.

Полиция всегда должна проявлять бдительность в отношении потенциальных агрессивных действий против членов определенных групп в рамках собрания (по причине их пола, возраста, ограниченных возможностей, этнической принадлежности, вероисповедания, национальности или сексуальной ориентации), с тем чтобы обеспечить всем участникам возможность осуществления права на свободу мирных собраний.

### *Ограничение свободы собраний*

Обязанность государства по защите права на свободу мирных собраний и содействию реализации этого права не означает, что мирные собрания нельзя ограничивать или разумно регулировать законными способами в интересах национальной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или защиты прав и свобод других лиц. Тем не менее, любое такое ограничение должно быть необходимым и соразмерным. Другими словами, любые ограничения должны быть узко направленными на обеспечение насущной общественной потребности. В статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах основания для ограничения свободы собраний указаны следующим образом:

«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»<sup>4</sup>.

Ограничения могут налагаться до собрания, во время собрания или до, и во время мероприятия. В некоторых юрисдикциях полиция может иметь полномочия по наложению ограничений до проведения

---

4 МПГПП, указ. соч., сноска 3.

собрания, в то время как в других странах такие полномочия предоставлены другим органам – например, местным властям или судам. Во всех юрисдикциях в регионе ОБСЕ полиция имеет полномочия по наложению разумных ограничений во время собраний, но в любом демократическом обществе все ограничения такого рода всегда должны быть законными, необходимыми и соразмерными.

В отношении вопроса о том, следует ли налагать ограничения на конкретное собрание, в «Руководящих принципах» приведены следующие основные принципы, которые должны учитываться всеми полицейскими службами<sup>5</sup>.

**Презумпция в пользу проведения собраний.** Поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным правам, пользование им, насколько это возможно, должно осуществляться без регулирования. Все то, что в явной форме не запрещено законом, следует считать разрешенным, и от желающих провести собрание не следует требовать получения разрешения на то, чтобы сделать это. Презумпция в пользу свободы собраний должна быть четко и однозначно установлена законодательством.

**Позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите.** Государство должно создать необходимые механизмы и процедуры, позволяющие обеспечить практическое осуществление свободы мирных собраний без чрезмерного бюрократического регулирования. В частности, государство всегда должно стремиться содействовать проведению публичных собраний предпочтительным для их организаторов образом (с точки зрения времени, места и порядка проведения); защищать эти собрания, а также обеспечить отсутствие препятствий для распространения в обществе информации *о планируемых собраниях*.

**Законность.** Любые ограничения должны быть официально основаны на положениях закона и должны соответствовать международным стандартам в области прав человека. Чрезвычайно важную роль играет хорошо сформулированное законодательство, позволяющее определить допустимые пределы усмотрения властей. Любой закон, касающийся данной сферы, должен соответствовать международным

---

5 Руководящие принципы по свободе мирных собраний, указ. соч., сноска 1.

стандартам в области прав человека и должен быть достаточно четким, с тем чтобы каждый имел возможность определить, является ли его поведение нарушением закона, и понять, какими могут быть вероятные последствия таких нарушений. Помимо этого, соответствующие органы обязаны обеспечить, чтобы любые ограничения, налагаемые во время собрания, находились в полном соответствии с законом и не противоречили сложившейся судебной практике. Наконец, после проведения собрания не допускается применение каких-либо не предусмотренных законом санкций и наказаний.

**Соразмерность.** Любые ограничения в отношении времени, места или порядка проведения собраний должны быть соразмерными. В процессе достижения законных целей органы власти всегда должны отдавать предпочтение мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства. Принцип соразмерности требует, чтобы органы власти не налагали автоматически ограничения, которые существенным образом меняют характер мероприятия (например, перенося место проведения собрания в удаленные от центра районы города или не допуская проведения собрания в пределах видимости и слышимости целевой аудитории).

**Необходимость.** Любые ограничения на осуществление свободы собраний в демократическом обществе должны быть необходимы в интересах национальной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья граждан или общественной нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Эта необходимость должна быть подтверждена наличием «наущной общественной потребности» в ограничении свободы собраний в конкретных обстоятельствах.

**Уведомление о собраниях.** Международное право в сфере прав человека не требует, чтобы в национальном законодательстве содержалась норма о подаче предварительного уведомления о собрании. Действительно, в открытом обществе многие виды собраний не требуют никакого официального регулирования. Поэтому предварительное уведомление следует требовать лишь в тех случаях, когда цель уведомления заключается в предоставлении властям возможности провести необходимую подготовку для обеспечения свободы собрания и охраны общественного порядка, общественной безопасности, здоровья граждан или общественной нравственности, а также прав и свобод других лиц. Любое положение законодательства по этому

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

Процесс подачи уведомления не следует делать обременительным или излишне бюрократическим, а срок для предварительной подачи уведомления не должен быть слишком большим. Этот срок необходим, скорее, для следующего:

- а) чтобы у соответствующих государственных органов было достаточно времени для необходимого планирования и подготовки к мероприятию в соответствии с их позитивными обязательствами;
- б) чтобы у организаторов было время обратиться с апелляцией в суд и получить решение суда по поводу какого-либо наложенного ограничения.

Если сразу после уведомления о проведении публичного собрания власти не высказали возражений, организаторы собрания должны иметь возможность считать, что они могут продолжать свои запланированные действия в соответствии с указанными в уведомлении условиями и без какого-либо ограничения.

Для того, чтобы гарантировать свободу выражения мнения, ограничения, как правило, не должны налагаться на содержание того сообщения, которое собрание стремится передать<sup>6</sup>. Полиции может потребоваться реагировать на высказывания, которые являются подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию. Тем не менее, сотрудники полиции должны проводить различие между теми, кто использует такие высказывания, и другими участниками собрания, чье право на свободу мирных собраний не может быть неправомерно ограничено. Вместе с тем, во время масштабных операций или вызывающих особую полемику мероприятий решение о действиях полиции должно прийти по цепочке командования, и должны быть заранее разработаны соответствующие планы, с тем чтобы сотрудники полиции не действовали сами по себе. Полиция должна иметь план реагирования на такие ситуации и, в частности, должна знать, кто имеет полномочия принимать решение о вмешательстве и какие тексты и лозунги следует реагировать. В некоторых странах прокуратуры участвуют в определении ограничений в этом отношении.

---

6 Статья 19 МПГПП, указ. соч., сноска 3.

При этом время, место и порядок проведения отдельных публичных собраний могут регулироваться. В таких случаях цель состоит в том, чтобы предотвратить неоправданное ущемление прав и свобод других лиц. Это отражает необходимость поддержания баланса между правом на выражение мнения при помощи собраний и стремлением избежать излишнего ограничения прав лиц, не участвующих в собрании.

Когда имеются законные основания для наложения ограничений на проведение собрания, власти должны обеспечить, чтобы такие ограничения представляли собой необходимый минимум и чтобы была предложена альтернатива (время или место проведения собрания), приемлемая для организаторов. Любая альтернатива должна гарантировать, что сообщение, передаче которого посвящено данное собрание, все равно можно будет эффективно довести до тех, кому оно адресовано. Другими словами, собрание должно проводиться в пределах видимости и слышимости целевой аудитории.

Если собранию противостоит контрдемонстрация, которая стремится ограничить право людей на мирные собрания, такая контрдемонстрация теряет защиту международного права прав человека.

### *Запрет собрания*

Собрание можно запретить только в исключительных обстоятельствах. Речь может идти о ситуации, когда существует значительная и реальная угроза совершения преступления или возникновения беспорядков, неотвратимая угроза национальной безопасности или когда целью собрания является насилие или разжигание ненависти, запугивание или угрозы другим лицам или же намеренное отрицание права других лиц на реализацию своих законных прав.

Тот факт, что собрание может столкнуться со встречным протестом насильственного характера или даже с прямым нападением со стороны лиц, не согласных с этим собранием, не должен, в принципе, приводить к запрету мирного собрания. В таком случае на полицию возлагается обязанность защищать мирное собрание от нападений или насилия со стороны контрдемонстрантов.

Полный запрет на проведение любых собраний в определенном месте или в течение определенного периода времени, вероятнее всего, будет

несоразмерным ограничением права на мирные собрания. Если собрание запрещено или на него наложены ограничения, должно существовать право обжаловать или оспорить данное решение.

### *Расходы*

Органам власти следует взять на себя все расходы, связанные с обеспечением достаточного уровня безопасности (включая охрану правопорядка и организацию дорожного движения). Государство не должно взимать никаких денежных сборов за обеспечение соответствующей охраны порядка во время собрания. От организаторов некоммерческих публичных собраний не следует требовать страхования гражданской ответственности в связи с проведением их мероприятий.

## ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ПУБЛИЧНЫХ СОБРАНИЙ

*Подход, основанный на правах человека, должен лежать в основе современной полицейской деятельности, включая охрану правопорядка во время проведения собраний. Это подразумевает понимание того факта, что полиция несет ответственность за принятие разумных и необходимых мер, дающим людям возможность реализовать свои права, и что она не должна неправомочно вмешиваться в процесс осуществления прав и всегда должна действовать беспристрастно.*

### *Демократические основы полицейской деятельности*

В «Руководстве по демократическим основам полицейской деятельности» ОБСЕ<sup>7</sup> представлен ряд базовых принципов, которые должны лежать в основе всех форм полицейской деятельности и которые представляют собой фундаментальные рамки, определяющие подход к охране правопорядка во время собраний.

### **Выполнение задач демократической полицейской деятельности.**

Полиция является наиболее видимым проявлением государственной власти. Ее основной задачей является поддержание законности и общественного порядка, защита и уважение основных прав и свобод личности, предотвращение преступности и борьба с ней, а также оказание помощи и услуг обществу.

**Соблюдение принципа верховенства права.** Полиция должна действовать в соответствии с национальным правом и международными стандартами в отношении работы правоохранительных органов, принятых государствами-участниками ОБСЕ, и демонстрировать приверженность верховенству права на практике.

**Полицейская этика и права человека.** Для того, чтобы оправдать доверие общества, полиция должна придерживаться кодекса профессионального поведения и демонстрировать профессионализм

---

7 Руководство по демократическим основам полицейской деятельности. Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ (Серия публикаций ОСВПД, том 1, 2-е изд.). Вена, ОБСЕ, 2008. URL: <http://www.osce.org/ru/secretariat/23805?download=true>.

и добросовестность. Защита и сохранение жизни должны быть наивысшим приоритетом.

**Подотчетность и прозрачность полиции.** В соответствии с демократическими основами полицейской деятельности, полиция должна быть и считать себя подотчетной гражданам, их представителям, государству и закону. Деятельность полиции, включая поведение полицейских, стратегии операций, процедуры назначения на должности и управление бюджетом, должна быть открытой для пристальной проверки со стороны различных надзорных учреждений.

Помимо этого, одной из основных характеристик демократической полицейской деятельности является понимание того, что полиция должна иметь согласие общества на свои действия. Необходимыми предварительными условиями для получения общественной поддержки являются обеспечение прозрачности полицейской деятельности и развитие коммуникации и взаимопонимания с людьми, которым полиция служит и которых она защищает.

**Организация работы полиции и вопросы управления.** Государства обязаны создавать структурную и административную среду, которая позволяет полиции действенно и эффективно следовать принципам верховенства права, выполнять положения национального и международного права, а также установленные стандарты в области прав человека. Это касается таких вопросов как служебная иерархия, правила осуществления руководства, кадровый состав полиции, права сотрудников полиции, обеспечение достаточными ресурсами и необходимая подготовка полицейских.

Эти основные принципы относятся ко всем формам демократической полицейской деятельности, в том числе к обеспечению правопорядка в ходе публичных собраний, что может быть сложной и трудной задачей. Собрания могут быть очень разными по масштабу, характеру, количеству участников, а также по уровню разногласий, которые могут вокруг них возникать. Собрания могут нарушать ритм повседневной жизни и в связи с этим негативно влиять на осуществление другими лицами своих прав. Таким образом, полиции приходится находить баланс между конфликтующими требованиями со стороны различных групп и отдельных лиц.

### *Понимание поведения участников*

Базовые знания о поведении участников собрания являются важной основой для тех методов, которыми полиция может обеспечивать охрану порядка во время собрания. На понимании этого поведения должны строиться все дальнейшие действия, в том числе планирование, обеспечение правопорядка во время собрания и разбор итогов операции.

Полиции важно знать различные типы поведения людей в группе, с тем чтобы распознавать эти группы в рамках всего собрания, проводить различие между разными группами людей с разным поведением и соответствующим образом реагировать на каждый тип поведения, не воспринимая все собрание как одну группу. Во время собрания поведение человека внутри группы может меняться как в лучшую, так и в худшую сторону под влиянием множества факторов, среди которых могут быть следующие:

- поведение окружающих;
- личные убеждения и ценности данного лица;
- представление об ответственности за собственные действия;
- представление данного лица о приемлемом поведении;
- настроение данного лица (гнев, радость, разочарование, страх или тревога);
- употребление алкоголя и/или наркотиков.

При наличии такого большого количества различных факторов, влияющих на поведение, не является удивительным тот факт, что поведение участников собрания может все время меняться. Некоторые участники могут пытаться обеспечить, чтобы другие вели себя мирно и соблюдали закон; кто-то может призывать к гражданскому неповиновению, в то время как другие могут подстрекать участников собрания к конфронтации или даже к применению насилия. На собрании могут возникать отдельные очаги беспорядков или неуправляемого поведения, в то время как подавляющее большинство людей будет продолжать вести себя спокойно, оставаясь мирным собранием.

Полиция всегда должна отдавать предпочтение активной охране порядка, а не реагированию на беспорядки. Соответствующий командир полиции должен постоянно следить за ситуацией на собрании и оценивать развитие событий, а также поведение прохожих и, при необходимости, контрдемонстрантов, с тем чтобы полиция могла

наилучшим образом управлять ситуацией для поддержания порядка и сохранения мирного характера собрания. Это может означать, что полиции необходимо проявлять гибкость в вопросе введения любых правовых ограничений на собрание и реагирования на незначительные правонарушения. Слишком жесткий подход в обоих случаях может привести к повышению напряженности и спровоцировать более враждебный или агрессивный ответ со стороны участников собрания. Даже в тех ситуациях, когда раздаются призывы к конфронтации или насилию, полиция должна противостоять таким действиям, применяя дифференцированный подход к участникам, используя свои знания о присутствующих группах и отдельных лицах, поддерживая позитивные отношения с людьми и действуя осмотрительно и толерантно.

### *Принципы обеспечения правопорядка во время публичных собраний*

Четыре основных принципа – владение информацией, содействие, коммуникация и дифференцированный подход к участникам собрания – должны лежать в основе полицейского обеспечения любых собраний, и ими следует руководствоваться полицейским организациям при решении возникающих проблем<sup>8</sup>. Эти принципы должны использоваться и соблюдаться командирами полиции на всех этапах планирования, подготовки, реализации и подведения итогов операций, с тем чтобы обеспечить мирное проведение собраний. Данные принципы должны применяться полицейскими всех уровней при обеспечении правопорядка во время собраний.

### *Владение информацией*

Необходимым предварительным условием обеспечения правопорядка по время публичного собрания является владение информацией о различных группах участников. Важно быть в курсе их норм, ценностей, намерений и целей, их представления о том, что является правильным и уместным; их стереотипов и ожиданий по отношению к другим группам, их истории (в том числе предыдущих

---

8 S. Reicher, C. Stott, J. Drury, O. Adang, P. Cronin and A. Livingstone. Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice [Охрана общественного порядка, основанная на информации: принципы и практика]. – In: Policing, Vol. 1, No. 4, 2007, pp. 403-415.

собраний, организованных этой группой), а также других фактов, которые могут иметь особое символическое значение для данной группы.

Такая информация позволит полиции понять интересы и намерения данных групп и содействовать достижению их законных целей. Владение информацией также дает понимание того, какие действия полиции могут быть восприняты конкретной группой участников как оскорбительные или провокационные и поэтому могут привести к конфликту.

Сбор информации перед операцией должен быть направлен на расширение объема и качества знаний о тех группах, которые собираются принять участие в собрании и об их мотивации. Также необходимо собирать информацию (при помощи оперативно-розыскной деятельности) о лицах, которые могут рассматриваться как источник риска.

### *Содействие*

Стратегия полиции должна быть в первую очередь направлена на то, чтобы содействовать усилиям организаторов и участников мирного собрания по достижению их законных целей. Исходная позиция должна быть основана на предположении, что большинство участников собрания будет иметь мирные намерения. При этом полиции необходимо выяснить конкретные намерения участников, с тем чтобы проанализировать вопрос о том, как это может быть реализовано. Помогая участникам собрания достичь своих целей, полиция может не только избежать насилия, но и получить поддержку со стороны присутствующих, с тем чтобы уменьшить потенциал для возникновения беспорядков и иметь возможность эффективно реагировать на любые инциденты.

Такой подход предполагает, что есть информация, которая позволяет полиции понять приоритеты соответствующих групп и использовать оперативные подходы и тактические приемы, способствующие достижению этими группами своих законных целей. Опыт и исследования показывают, что для поддержания порядка мер по ограничению и контролю часто бывает недостаточно.

Если существует опасность возникновения беспорядков или применения насилия, особенно важно проинформировать об этом организаторов и участников собрания и объяснить им, почему необходимы определенные ограничения, а также предложить участникам альтернативные пути для достижения их целей.

### *Коммуникация*

Правило «без неожиданностей» должно быть основой коммуникации полиции с организаторами собрания и другими заинтересованными сторонами. Это поможет формированию и поддержанию доверия на всех этапах собрания. Сам по себе данный подход является основным тактическим приемом, помогающим избежать возникновения или эскалации конфликта.

Полиция должна осуществлять активную коммуникацию в целях установления – отношений с участниками собрания и создания основы для предотвращения будущих конфликтов. Опыт показывает большое значение уважительной и спокойной коммуникации полицейских с участниками во время собрания, помогающей избежать возникновения или эскалации конфликтов. Коммуникация должна происходить в ходе всех этапов операции. Она особенно важна, когда начинает расти напряженность. Если приходится наложить ограничения на собрание, следует проинформировать людей о причинах этого – как минимум для того, чтобы избежать недоразумений, – и предложить альтернативные варианты. Таким образом, важно, чтобы все сотрудники полиции могли осуществлять коммуникацию с участниками собрания и другими гражданами и информировать их о намерениях полиции в отношении собрания.

Полиция должна использовать различные способы для передачи сообщения о своих намерениях. Например, это можно сделать в ходе непосредственного разговора с участниками и организаторами собрания; через переносные звукоусиливающие устройства и специальные громкоговорители, установленные на полицейских транспортных средствах, или при помощи медийных ресурсов, в том числе социальных сетей. Важное значение также имеет невербальная коммуникация, то есть манера поведения и вид полиции, ее экипировка и дополнительное снаряжение или оборудование, которое имеется у полицейских или находится в поле зрения участников собрания. Все

это передает определенное сообщение участникам собрания и широкой общественности.

В многонациональных обществах важно, чтобы полиция могла передавать сообщения на разных языках.

### *Дифференцированный подход к участникам собрания*

Важным фактором риска во время собраний является отношение полиции ко всем участникам как к одинаковым и к тому же потенциально опасным лицам. Одним из способов провести различие между участниками является наблюдение за тем, что делает каждый человек, а не та группа, к которой он принадлежит. Есть много примеров того, как возникали конфликты и происходила эскалация напряженности при неизбирательных действиях полиции во время публичных собраний.

Любая группа людей с самого начала никогда не является однородной, но может начать вести себя как таковая, если с ней обращаться как с единым целым. Поэтому важно знать, какие группы присутствуют на собрании и как они могут действовать и реагировать на происходящее. Если один человек инициирует конфликт, реакция полиции на его действия не должна приводить к вовлечению в конфликт других лиц.

Благодаря выявлению различных лиц в группе и способности быстро изолировать тех, кто может нарушить общественный порядок, от тех, кто ведет себя мирно, полиция способна завоевать уважение, а ее действия получают поддержку у большого числа участников собрания. Важно осознавать, что собрания могут состоять из многих групп, имеющих разными задачи и цели, а также разное отношение к полиции.

### *Результаты*

**Поддержание порядка участниками.** Исследования показали, что соблюдение вышеуказанных принципов может способствовать тому, что участники собрания начнут воспринимать полицию в более позитивном ключе. Это происходит по той причине, что участники видят, что полиция честно содействует осуществлению ими своих прав.

В качестве следующего шага участники собрания могут взять на себя ответственность за пресечение действий лиц, нарушающих мирный ход собрания и, в результате, могут внести свой вклад в проведение собрания желаемым образом. Когда сами участники берут на себя такую ответственность, можно избежать отношений между полицией и собранием по формуле «мы против них» и установить сотрудничество, основанное на доверии.

### *Общее применение принципов*

Данное руководство основано на перечисленных базовых принципах, задающих рамки для правильных подходов командиров полиции к охране правопорядка во время мирных собраний. Тем не менее, несмотря на то, что в оставшейся части издания будут пошагово описаны различные компоненты планирования, подготовки и содействия проведению собраний, на данном этапе необходимо более подробно рассмотреть ряд вопросов, которые следует принимать во внимание в качестве общих соображений. Эти вопросы касаются конкретных категорий участников собраний, применения силы сотрудниками полиции и подходов к работе со средствами массовой информации.

### *Многообразие и равенство*

Все имеют право собираться мирно, и полиция обязана содействовать осуществлению права на свободу собраний всех групп в обществе, с тем чтобы каждый человек мог участвовать в разнообразных формах выражения мнения в общественных местах. Тем не менее, характер собрания или состав участников может предполагать присутствие некоторых людей, которым требуется особое внимание в ходе осуществления ими фундаментального права на мирное собрание.

Обеспечение безопасной и мирной обстановки во время собрания подразумевает, что полиция должна владеть информацией о вероятных участниках и должна уделить особое внимание вопросу о том, каким образом она будет содействовать различным группам, стремящимся выразить свое мнение. Для этого необходимо использовать соответствующие способы коммуникации до, во время и после собрания. Также следует обеспечить, чтобы все задействованные сотрудники полиции могли проводить различие между группами

участников и между отдельными лицами и могли дифференцированно подходить к присутствующим на собрании.

**Женщины.** В соответствии со статьей 3 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ), государства-участники обязаны принимать «во всех областях, и в частности в политической, социальной, экономической и культурной областях, все соответствующие меры, включая законодательные, 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>9</sup>. Хотя женщины как таковые не должны рассматриваться как уязвимая группа, бывали случаи во время публичных собраний, когда женщин изолировали от других участников и они подвергались нападениям или сексуальному насилию со стороны преступников. Полиция должна знать о возможности таких нападений и быть готовой защитить женщин. Часто женщины являются не меньшинством, а численным большинством в составе участников собрания. Тем не менее, если потребности женщин конкретным образом не учитываются, это, вполне вероятно, означает, что представления полиции и ее подготовка основаны на предположении о том, что большинство участников собраний – мужчины. Таким образом, крайне важно, чтобы полиция уделяла должное внимание потребностям женщин.

**Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы (ЛГБТИ).** ЛГБТИ имеют те же права человека и основные свободы, как и любой другой человек, – в том числе право на свободу собраний и выражения мнения. Во многих случаях и во многих странах ЛГБТИ до сих пор вынуждены терпеть яростное и часто насильственное сопротивление своему присутствию в публичном пространстве. Полиции необходимо иметь достаточные ресурсы для содействия проведению собраний ЛГБТИ, как и собраний любых других групп, и для обеспечения безопасности участников.

**Дети.** Статья 15 Конвенции ООН о правах ребенка требует от государств-участников «признать право ребенка на свободу ассоциации

---

9 Конвенция ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДОЖ), 1979. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cedaw.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml).

и свободу мирных собраний»<sup>10</sup>. Тем не менее, из-за того, что дети ниже ростом, они могут быть более уязвимыми в условиях определенных собраний, и правоохранительные органы должны принимать это во внимание при планировании своих действий.

**Люди с ограниченными возможностями.** Конвенция ООН о правах инвалидов подчеркивает необходимость «поощрения, защиты и обеспечения полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод»<sup>11</sup> и требует обеспечить полное и эффективное участие этих лиц в жизни общества наравне с другими людьми и, в частности, обеспечить их право на свободу выражения мнения и на участие в политической, общественной и культурной жизни. Планируя свои действия и обеспечивая проведение собраний, полиция должна принимать во внимание присутствие на собрании людей с ограниченными возможностями.

**Этнические, религиозные и языковые меньшинства.** Согласно статье 27 МПГПП, «в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком»<sup>12</sup>. В то же время, статья 2 гарантирует, что права, защищаемые Пактом, обеспечиваются всем лицам без какого бы то ни было различия. Меньшинствам может требоваться дополнительное внимание со стороны полиции для защиты их от насилия со стороны оппонентов, от нападений и оскорблений. Полиции следует учитывать уязвимое положение таких групп при обеспечении и защите их собраний.

---

10 Конвенция ООН о правах ребенка, 1989. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/childcon.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml).

11 Конвенция ООН о правах инвалидов, 2006, статья 1. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/disability.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.shtml).

12 МПГПП, указ. соч., сноска 3.

### *Использование силы – крайняя мера*

Часто обеспокоенность вызывает тот факт, что собрания приводят к различным формам дестабилизации и что скопление больших групп людей в общественном месте может вызвать беспорядки или насилие. При этом подавляющее большинство публичных собраний проходит мирно, с небольшим вмешательством в повседневную жизнь других людей, и эту ситуацию можно еще улучшить, если полиция будет соблюдать четыре основных принципа, перечисленных выше. Если полиция владеет качественной информацией о целях и намерениях организаторов; использует подход, направленный на содействие собранию; осуществляет коммуникацию с организаторами, участниками и общественностью, сообщая о своих намерениях, и всегда стремится дифференцированно подходить к участникам собрания, тогда риск возникновения беспорядков и возможности для такого развития событий сократятся.

Отправной точкой для полиции при охране правопорядка во время собраний всегда должно быть содействие проведению мероприятия. Эта задача может решаться при помощи диалога, переговоров и других форм коммуникации. Однако в некоторых обстоятельствах может возникнуть необходимость применить силу. Любое применение силы полицией всегда должно быть исключением, а не нормой. Предпочтение всегда следует отдавать поиску возможностей для мирной деэскалации напряженности посредством диалога, убеждения и переговоров как альтернативы использованию силы.

Иногда, когда полиция противостоит агрессивному поведению с использованием насилия, она может счесть необходимым применить силу. Применение силы всегда должно быть соразмерным и должно ограничиваться минимально необходимыми действиями, приводящими к восстановлению порядка. За любым применением силы или использованием специальных средств полиции должны быстро следовать действия по деэскалации (как только ситуация взята под контроль). Полицейские службы всегда должны иметь в запасе различные варианты тактики для обеспечения правопорядка во время публичных собраний.

Если полиция решает, что необходимо применить силу, ей всегда следует помнить о многообразии участников собрания и о дифференцированном подходе к разным группам в составе собравшихся. Нельзя

использовать силу против мирных участников собрания, а также для разгона мирного собрания, даже если оно является незаконным или представляет собой чрезмерное, но не опасное вмешательство в жизнь других людей. Полиция всегда должна принимать во внимание тот факт, что в случае применения силы существует риск эскалации, ведущей к еще худшим последствиям. Полиция всегда должна сообщить о намерении применить силу и объяснить причину этого до принятия таких мер, с тем чтобы обеспечить прозрачность и сохранить доверие общества.

Любое применение силы в отношении участника собрания может иметь серьезные последствия. Если это возможно, сила не должна использоваться против детей, людей пожилого возраста или людей с ограниченными возможностями. Однако если не удастся избежать применения силы, ее уровень должен быть соразмерен обстоятельствам.

В некоторых ситуациях полиции может понадобиться использовать силу для защиты участников собрания, если им противостоят враждебно настроенные или агрессивные контрдемонстранты. В таких случаях полиция должна стараться провести различие между агрессивно настроенными лицами и лицами, против которых эта агрессия направлена. Необходимо помнить, что полиция обязана защищать права лиц, осуществляющих свое право на мирные собрания.

В документе ООН «Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка», принятом в 1990 году, изложены общие принципы, регулирующие применение силы всеми сотрудниками полиции. В документе подчеркивается, что применение силы всегда должно быть крайним средством, а не нормой, и что всякий раз, когда используется сила, такие действия должны быть соразмерными и должны уважать человеческую жизнь<sup>13</sup>.

Прежде чем рассматривать возможность применения силы в связи с собранием, полиция должна сначала рассмотреть необходимость ее

---

13 Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 1990 г.). URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/firearms.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/firearms.shtml).

применения. Если те же задачи могут быть решены мирными средствами, полиция не должна использовать силу. Кроме того, если используется сила, необходимо также учитывать вопрос ее соразмерности для достижения законной цели в рамках охраны правопорядка. Если в отношении собрания используется сила, полицейское командование (на стратегическом, оперативном и тактическом уровне) должно быть в состоянии объяснить общественности, какие задачи в области охраны правопорядка полиция стремилась решить (например, содействие, ограничение, удерживание или разгон) и почему применение силы было наиболее подходящим вариантом в данных обстоятельствах. Также абсолютно необходимым является поддержание коммуникации и диалога между различными уровнями командования полиции в течение всего процесса планирования и содействия проведению собрания, особенно если рассматривается возможность применения силы. Незаконные приказы не должны исполняться<sup>14</sup>.

Как правило, огнестрельное оружие не должно использоваться в связи с публичными собраниями, за исключением случаев самообороны, защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезной травмы, предотвращения совершения особо серьезного преступления, влекущего за собой угрозу для жизни, и необходимости ареста лица, представляющего опасность в этом отношении и не выполняющего требования сотрудников полиции, или предотвращения побега такого лица (и лишь в тех ситуациях, когда менее жесткие меры недостаточны для достижения этих целей). В любом случае преднамеренное применение оружия со смертельным исходом может происходить лишь тогда, когда это абсолютно неизбежно для защиты жизни<sup>15</sup>. Если использование огнестрельного оружия становится неизбежным, необходимо, как правило, предупредить об этом намерении<sup>16</sup>. Беспорядочная стрельба по толпе, охваченной насилием, никогда не будет являться законным или приемлемым методом ее разгона<sup>17</sup>.

В то же время многие из вариантов тактических действий, имеющих в распоряжении полиции, при неправильном или неконтролируемом использовании могут быть столь же смертоносными, как и огнестрельное оружие. В этой связи чрезвычайно важно,

---

14 Основные принципы, статья 26, указ. соч., сноска 13.

15 Там же, статья 9.

16 Там же, статья 10.

17 Там же, статья 14.

чтобы общественный порядок во время собраний охраняли только те сотрудники полиции, которые прошли соответствующее обучение. Подготовка полицейских должна быть эффективной и полностью соответствующей принципам прав человека. В полиции всегда должна существовать эффективная структура командования, позволяющая предотвратить чрезмерное реагирование или неоправданное применение силы. Следует установить четкие уровни ответственности, с тем чтобы гарантировать, что использование тактических схем, сопряженных с более высоким риском нанесения серьезной травмы или причинения смерти, строго контролируется. Помимо этого, должен существовать четкий механизм для полного и справедливого расследования любых подозрений о злоупотреблении силой со стороны сотрудников полиции.

Любое применение силы должно быть задокументировано соответствующим сотрудником, и должны существовать процедуры, обеспечивающие безотлагательное, при первой же возможности, сообщение о применении силы вышестоящему начальству. В случае, если принимается решение об использовании силы в качестве необходимой тактики, командир должен записать свое обоснование такого решения и его результат. Если есть предположение или утверждения о том, что данное применение силы было незаконным, необходимо провести полное расследование всех обстоятельств происшедшего.

### *Полиция и средства массовой информации*

Один из принципов демократической полицейской деятельности состоит в подотчетности и прозрачности. Он подчеркивает необходимость подотчетности полиции гражданам и их представителям, а также государству и закону. Один из способов, с помощью которого можно достичь подотчетности полиции во время обеспечения публичных собраний, – работа средств массовой информации с их способностью сообщать информацию, записывать происходящее, анализировать и задавать вопросы относительно действий полиции и причин этих действий.

Взаимодействие со средствами массовой информации также является важным способом коммуникации с широкой общественностью и может служить средством для сообщения публике и участникам

собрания информации о намерениях полиции по содействию данному мероприятию, а также о тех способах, с помощью которых полиция планирует обеспечить мирное течение собрания.

Полиция всегда должна признавать право журналистов присутствовать на публичных собраниях и вести о них репортажи. У полиции есть позитивное обязательство по обеспечению прав журналистов во время таких мероприятий, а также негативное обязательство – не препятствовать работе средств массовой информации. В интересах полиции содействовать работе журналистов во время проведения публичных собраний: когда журналисты легко получают доступ к мероприятию, повышаются шансы на то, что в репортаже роль полиции по обеспечению порядка во время собрания будет представлена в более позитивном ключе. Помимо этого, такой подход формирует отношения доверия между журналистами и полицией.

В специальном докладе ОБСЕ «Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций»<sup>18</sup> подробно изложены ожидания в отношении взаимодействия между полицией и журналистами во время публичных собраний.

1. В соответствии с Конституцией, сотрудники правоохранительных органов не должны препятствовать работе журналистов во время проведения массовых демонстраций. Журналисты вправе рассчитывать на уважительное и сдержанное отношение со стороны полиции.
2. Старшие должностные лица, отвечающие за методы работы полиции, должны обеспечить соответствующее обучение полицейских вопросам роли и функций журналистов и, в первую очередь, вопросам их роли во время проведения демонстраций. В случае чрезмерной реакции со стороны полиции вопрос о поведении полиции в отношении журналистов должен рассматриваться отдельно, вне зависимости от того, была демонстрация санкционированной или нет. Быстрая и адекватная реакция высшего полицейского руководства необходима для обеспечения того, чтобы такая чрезмерная

---

18 Специальный доклад Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации «Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций: замечания и рекомендации», Вена, 2007 г. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/25745?download=true>.

реакция не повторилась в будущем, и она должна служить четким сигналом о том, что подобное поведение будет пресекаться.

Международные стандарты в области прав человека не проводят различия между международными средствами массовой информации и независимыми журналистами. Средства массовой информации все больше полагаются на материалы репортеров-любителей, которые собирают материал, используя полупрофессиональное оборудование или даже мобильные телефоны. Многие средства массовой информации активно способствуют тому, чтобы люди сами записывали и загружали фото и видео на свои Интернет-ресурсы. Поэтому все сотрудники средств массовой информации, работающие во время публичных собраний, должны пользоваться одинаковым уважением со стороны полиции. Для таких лиц не должны устанавливаться никакие правовые обязанности или специальные требования по получению и предъявлению официальной аккредитации. Журналистов не должны задерживать за отказ покинуть место собрания, когда полиция требует от участников разойтись (если только их присутствие не слишком мешает действиям полиции).

Люди имеют право открыто фотографировать или иным способом записывать происходящее во время собрания, так как это публичное мероприятие, которое происходит в общественном месте. Это относится и к съемке действий полиции при выполнении ею своих обязанностей. При этом необходимо соблюдать принцип законности, принимая во внимание, что в некоторых государствах закон запрещает снимать действия полиции. Таким образом, сотрудники полиции всегда должны отдавать себе отчет в том, что их действия во время собрания могут быть записаны на цифровые видео – или фотоустройства. Все сотрудники полиции должны вести себя так, как будто их действия транслируются в прямом эфире, и должны быть обучены и проинструктированы реагировать спокойно, когда на них направлено внимание средств массовой информации.

В докладе ОБСЕ также говорится следующее:

4. Преднамеренные действия с целью конфискации, повреждения или порчи аппаратуры журналистов для ограничения передачи информации являются уголовным преступлением, и виновные должны нести ответственность за свои действия в соответствии с законом. Конфискация властями печатных материалов, отснятых

видеоматериалов, звуковых файлов или других материалов для репортажа представляет собой откровенную цензуру и в качестве таковой является практикой, запрещенной в соответствии с международными нормами. Изучение вопросов, связанных с ролью, задачами, ответственностью и правами средств массовой информации, должно быть включено в программы подготовки полицейских, в обязанности которых входит обеспечение безопасности при проведении массовых мероприятий.

Таким образом, любые попытки ограничить права работников средств массовой информации, вмешаться в их работу, повредить или конфисковать их оборудование могут считаться нарушением прав человека конкретного лица и нарушением основополагающих принципов полицейской деятельности в демократическом государстве.

### ГЛАВА 3. ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ И ОЦЕНКА РИСКОВ

Принятие решений является центральным компонентом процессов планирования и содействия проведению мирных собраний и обеспечивает соразмерность и необходимость действий полиции. Принятие решений должно основываться на четырех ключевых принципах, рассмотренных в предыдущей главе (владение информацией, содействие, коммуникация, дифференцированный подход к участникам собрания). Принципы принятия решений, изложенные ниже, при соответствующей практике и использовании могут послужить руководством для полиции и основой для ее действий в ситуациях, требующих срочного вмешательства в быстро меняющихся условиях. Важную роль эти принципы играют и на этапе подготовки и планирования операции.

Процесс принятия решений всегда начинается с изучения имеющейся информации. Это позволяет получить как можно более полную картину фактической или ожидаемой ситуации, а не принимать с ходу решение о необходимых действиях. Затем проводится анализ рисков, и определяются возможные сценарии развития событий. После принятия решения о том, как действовать в данных обстоятельствах, необходимо определить цель операции. В процессе достижения цели важна постоянная совместная работа с другими сотрудниками, которые имеют свои задачи, полномочия и обязанности. Таким образом, необходимо провести сетевой анализ, с тем чтобы понять, каким образом задачи и действия разных сотрудников связаны между собой и как лучше обмениваться информацией. После того, как ответ на эти вопросы получен, можно рассматривать вопрос о том, как работать с данным собранием. Необходимо рассмотреть различные сценарии, учитывающие возможное развитие событий в ответ на конкретные действия, возможную реакцию со стороны различных субъектов, а также возможные риски.

На протяжении всего процесса важно отслеживать реальную ситуацию, дифференцированно рассматривать действия различных субъектов, присутствующих на собрании, а также оценивать, дают ли конкретные действия полиции ожидаемый эффект. Ошибочно думать, что можно полностью контролировать действия людей, но если полиция хорошо знает и понимает основы поведения людей и их взаимодействия между собой, то она может содействовать развитию событий в позитивном русле. Решая эту задачу, никогда не следует забывать о том, что полиция имеет дело с людьми, которые, сознательно или

подсознательно, делают выбор. Профессиональная полицейская деятельность основывается не на использовании различных форм принуждения, а на коммуникации и диалоге, а также на стремлении убедить людей сделать выбор в пользу законных действий. Важно помнить, что это должно делаться безопасным и ответственным образом, с тем чтобы содействовать осуществлению прав людей. Под безопасностью здесь понимается безопасность как сотрудников полиции, так и населения, а ответственность означает необходимость всегда действовать в соответствии с основополагающими принципами права.

### *Модель принятия решений*

Модель принятия решений, представленная в данном руководстве (см. схему 1 ниже), широко используется полицейскими службами для любых ситуаций. Она имеет циклический характер и показывает шесть этапов процесса принятия решений. Модель предполагает и требует постоянного отслеживания информации и действий полиции. Работа на всех шести этапах должна соответствовать стандартам в области прав человека. Модель может и должна применяться командирами на всех уровнях командования (в соответствии с обязанностями на каждом уровне) для принятия любых решений.

Модель принятия решений включает в себя семь компонентов.

- 1. Оперативная информация.** Первый этап заключается в изучении и анализе всей информации и оперативных данных, имеющихся у ответственных сотрудников (информации о месте проведения собрания, его участниках, лицах, которые могут быть затронуты этим мероприятием, а также обо всех предыдущих собраниях, организованных той же группой лиц). Этот этап связан с базовым принципом владения информацией, рассмотренным в предыдущей главе; он также опирается на принцип коммуникации, так как информация собирается в ходе непрерывного процесса диалога и коммуникации с организаторами собрания и другими заинтересованными сторонами.
- 2. Риски и угрозы.** Второй этап – оценка любых рисков и угроз (для участников собрания и всех лиц, которых может затронуть это мероприятие, а также для тех, кто обеспечивает проведение собрания – например, для полиции или аварийно-спасательных служб). Анализ рисков проводится на основе информации, собранной при помощи

различных форм коммуникации, и включает обсуждение различных сценариев и прогнозирование возможных рисков и угроз.

3. **Стратегические намерения.** Оценив риски и угрозы, старший командир определяет стратегические намерения применительно к данной полицейской операции и, когда это становится необходимым, пересматривает их.
4. **Задачи полиции и действия в чрезвычайных ситуациях.** Затем командир должен на основе анализа определить, постановка каких задач поможет полиции наилучшим образом реализовать стратегические намерения при содействии проведению собрания.
5. **Выбор тактики.** Командир полиции должен на основе анализа определить, какая полицейская тактика позволит наилучшим образом реализовать стратегические намерения.
6. **Действия и оценка.** Шестая фаза цикла состоит в применении соответствующей тактики. Она может включать в себя внесение изменений в стратегический или оперативный план или принятие мер на месте во время операции. Затем командир сможет рассмотреть все имеющиеся факты и начать новый этап цикла принятия решений.
7. **Необходимость и соразмерность.** На всех этапах подход полиции должен соответствовать международным стандартам в области прав человека и поэтому все действия должны соразмерными и необходимыми и представлять собой минимальную форму вмешательства, требуемую для достижения поставленных целей. Полиция должна придерживаться этих принципов в течение всего процесса принятия решений.

На любом этапе процесса принятия решений командиры полиции должны стремиться к тому, чтобы работа велась с самой свежей информацией и чтобы принятие решений отражало принцип дифференцированного подхода к участникам собрания и другим субъектами и имело своей целью содействие проходящему мероприятию. Также необходимо поддерживать эффективную коммуникацию и сообщать о принятых решениях соответствующим лицам – сотрудникам полиции, организаторам собрания, другим лицам, которые могут присутствовать на собрании, или представителям широкой общественности.

Хотя модель принятия решений, представленная в данном руководстве, относится к принятию решений командирами полиции, эта базовая схема должна использоваться на практике всеми сотрудниками полиции – как теми, кто исполняет командные обязанности на разных

уровнях служебной иерархии, так и теми, кто работает самостоятельно на месте проведения собрания.

### Схема 1. Циклическая модель принятия решений



Данная модель принятия решений должна использоваться полицией при подготовке и планировании действий во время публичных собраний. Она должна применяться на всех этапах тактических действий, связанных со всеми типами собраний (с уведомлением или спонтанных, и с любым количеством участников). Как отмечалось выше, при принятии решений следует учитывать четыре основных принципа: владение информацией, содействие, коммуникация, дифференцированный подход к участникам собрания.

Если в ходе мероприятия принимается решение об изменении планов, касающихся охраны правопорядка – например, о наложении необходимых ограничений на собрание или о действиях в связи

с поступлением новой информации, – об этом должно быть сообщено организаторам, а наложение ограничений, если это возможно, должно происходить на основе согласия и в рамках диалога.

В ситуации, когда принимается решение об ограничении прав лиц, участвующих в собрании, о применении силы или вмешательстве в любые другие права и свободы (например, использование сотрудников, работающих под прикрытием, что затрагивает право на частную жизнь), необходимо сделать четкую и понятную письменную запись о таком решении с указанием конкретного сотрудника, который его принял. Любое такое решение должно быть предметом анализа и оценки в ходе подведения итогов после собрания; его может быть необходимо предоставить при любой проверке действий полиции.

Процесс принятия решений – особенно тех, которые затрагивают права человека, – должен быть записан для проверки на более позднем этапе. Важно, чтобы полиция на всех уровнях показывала информацию, на основе которой она действовала, а также указывала законные цели, которые она преследовала; варианты действий, которые рассматривались в качестве возможных (если для этого было время); принятые действия и, наконец, результат этих действий.

### *Оценка рисков*

Оценка рисков является неотъемлемой частью процесса принятия решений на всех этапах планирования, подготовки и обеспечения публичного собрания.

Владение информацией является основой процесса оценки и представляет собой результат сбора оперативных данных. Тщательное изучение и оценка отделом полицейской разведки информации о предполагаемом мероприятии, о лицах, планирующих и поддерживающих его (а также о тех, кто может выступить против), и истории предыдущих подобных собраний позволяет командирам правильно оценить потенциальный риск, связанный с данным собранием.

Есть несколько способов оценки риска, связанного с конкретным мероприятием, его участниками, а также с лицами, которых это собрание затрагивает, и теми, кто обеспечивает его проведение (например, полицией или аварийно-спасательными службами). Один

из практических и эффективных подходов состоит в определении ограниченного числа потенциальных (альтернативных) сценариев и связанных с ними рисков для участников собрания, а также для тех, кого это мероприятие может затронуть, и тех, кто обеспечивает его проведение.

Командиры должны определить конкретные риски (например, связанные с присутствием намного большего числа участников, чем ожидалось, или с появлением контрдемонстрантов) и способы их нейтрализации. Необходимо спланировать действия в чрезвычайных ситуациях или на случай развития негативных сценариев (например, внезапное ухудшение погодных условий).

В соответствии с моделью принятия решений, риски и угрозы должны быть определены *до того*, как будут сформулированы стратегические цели, конкретные полицейские задачи по охране правопорядка и план действий в чрезвычайных обстоятельствах. Риски и угрозы также следует принимать во внимание при выборе между различными вариантами тактических действий; одновременно следует учитывать риски и угрозы, связанные с реализацией таких действий. Поскольку в ходе собрания риски и угрозы могут изменяться, необходима *динамическая* оценка рисков на протяжении всего собрания<sup>19</sup>.

---

19 C. Stott and O. Adang. Policing Football Matches with an International Dimension in the European Union: Understanding and Managing Risk [Обеспечение общественного порядка во время международных футбольных матчей в Европейском союзе: понимать риски и управлять ими]. Liverpool, 2009. URL: [http://www.academia.edu/3012119/Policing\\_Football\\_Matches\\_with\\_an\\_International\\_Dimension\\_in\\_the\\_European\\_Union\\_understanding\\_and\\_managing\\_risk](http://www.academia.edu/3012119/Policing_Football_Matches_with_an_International_Dimension_in_the_European_Union_understanding_and_managing_risk).



## Часть II

**ПЕРЕД СОБРАНИЕМ:**

**ОРГАНИЗАЦИЯ И ПЛАНИРОВАНИЕ**

#### ГЛАВА 4. СТРУКТУРА КОМАНДОВАНИЯ

Полиция всегда играет ключевую роль в защите права на свободу мирных собраний и в обеспечении организованного проведения собраний. Тем не менее, характер, масштаб и расписание действий полиции зависят от законов и процедур, действующих в каждой конкретной юрисдикции. В некоторых государствах полиция должна быть уведомлена обо всех собраниях, и она имеет право налагать ограничения на такие мероприятия, в то время как в других странах схожие полномочия и обязанности возлагаются на муниципальные власти или какой-либо другой орган. В этом случае роль полиции в первую очередь будет заключаться в том, чтобы обеспечить выполнение решения такого органа – в рамках решения своей задачи по охране общественного порядка.

Важно отметить, что многие собрания проходят без необходимости задействовать формальные командные структуры или разрабатывать подробные полицейские операции. Они не требуют усиления обычной работы полиции, и на них достаточно присутствия лишь очень небольшого числа дежурных полицейских. Если мероприятие по своему характеру является небольшим и, скорее всего, вызовет незначительное вмешательство в движение транспорта или в права других лиц; не приводит к полемике и вряд ли привлечет несогласных, то полиция может принять решение задействовать только часть командной структуры, описание которой представлено ниже. Тем не менее, основополагающие принципы, изложенные в настоящей главе, должны применяться полицией при обеспечении правопорядка во время любых собраний.

Полицейские службы, работающие во время собраний, должны иметь четкий единый порядок подчинения, с тем чтобы в любой момент можно было определить, какой вышестоящий офицер несет личную ответственность за действия или бездействие сотрудников полиции. Такой порядок становится особенно важным в ситуации, когда различные полицейские службы, полицейские из разных регионов или из других агентств работают вместе в рамках одной операции: это необходимо для соблюдения стратегического плана, эффективной координации, подотчетности и четкого разграничения ответственности. Наличие четкой командной структуры имеет большое значение для обеспечения правопорядка во время собраний, независимо от того, является ли это собрание заранее запланированным или спонтанным.

Принцип единства управления означает, что каждое лицо, имеющее командные или надзорные функции, знает следующее:

- свое непосредственное начальство;
- свою роль, функции и задачи;
- выделенные и доступные ресурсы;
- свой географический район или функциональную сферу действий.

Можно выделить три различных уровня командования: старший, который рассматривается как «стратегическое командование» (обеспечивает общее руководство), средний («оперативное командование», ответственное за решение конкретных задач по охране правопорядка в рамках общего стратегического плана) и младший уровень («тактическое командование»), на котором достигается фактический результат действий полиции<sup>20</sup>. Иногда эти уровни в структуре командования называют «золотой, серебряный и бронзовый». В то время как стратегический командир всегда должен быть один, в некоторых случаях может быть необходимо задействовать более одного оперативного командира, и очень часто требуется несколько тактических командиров. Сотрудники полиции, осуществляющие командные функции при охране правопорядка во время публичных собраний, всегда должны быть надлежащим образом обучены и должны иметь соответствующие полномочия для выполнения данной задачи.

## Схема 2. Командная структура

Уровень командования	Уровень ответственности
Старший	Стратегический
Средний	Оперативный
Младший	Тактический

<sup>20</sup> Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations (Ref. 2009. 32) [Сформированные полицейские подразделения в операциях ООН по поддержанию мира]. United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2013. URL: [http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/formed\\_police\\_unit\\_policy\\_032010.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/formed_police_unit_policy_032010.pdf) (англ.). Различия между тремя уровнями командования проводятся в соответствии с подходом, принятым Организацией Объединенных Наций. Тем не менее, в некоторых государствах-участниках оперативный и тактический уровни поменялись местами. Из соображений последовательности в настоящем руководстве используется терминология, предложенная ООН.

В полицейских службах существуют различные системы званий и сферы ответственности. Структура командования, представленная в настоящем руководстве, основана на роли и обязанностях, а не на званиях. Решения должны приниматься, насколько это возможно, на самом низком уровне – в пределах сферы индивидуальной ответственности сотрудника полиции.

В некоторых частях региона ОБСЕ стиль полицейской деятельности заключается в том, что она в большей степени связана с местным сообществом, и сотрудники полиции разных уровней имеют определенную степень автономии и свободу усмотрения для принятия самостоятельных решений в конкретных контекстах и обстоятельствах. Этот подход часто называют «взаимодействием полиции с местным сообществом». В других частях региона ОБСЕ полицейская деятельность более жестко контролируется центральными органами государственного управления с использованием подхода, который можно назвать «охраной правопорядка в местном сообществе». В последнем случае структура командования может напоминать систему военной организации, где решения обычно принимаются вышестоящим руководством.

### *Стратегическое командование*

Стратегический командир – это старший офицер полиции, который отвечает за разработку стратегического плана, определение стиля работы полиции и стратегии взаимодействия со СМИ, а также за утверждение и выделение необходимых ресурсов для обеспечения правопорядка во время конкретного мероприятия. Для работы с более сложными видами собраний стратегический командир должен быть сотрудником руководящего звена полицейской службы и иметь контроль над значительной частью ресурсов полиции.

Стратегический командир отвечает за подготовку письменного стратегического плана, в котором изложены стратегические намерения полиции в отношении конкретного собрания (например, содействие мирному собранию, ограничение нарушений движения транспорта, задержание подозреваемых в совершении тяжких преступлений).

Именно стратегический командир обеспечивает наличие достаточных ресурсов для охраны порядка во время собрания. Если возникают

вопросы приоритета в использовании ресурсов, командир решает, куда их следует направить для поддержки выполнения соответствующих задач. Стратегический командир также может налагать ограничения на определенные тактические действия, посчитав их нецелесообразными, или он может потребовать, чтобы принятие решений о конкретных действиях полиции осуществлялось на стратегическом уровне. Например, любое решение, связанное с разгоном собрания, может требовать согласования со стратегическим командиром.

После того, как собрание началось, стратегический командир должен иметь возможность следить за операцией, находясь в отдалении от места проведения собрания. Стратегический командир должен осуществлять общий контроль, а не заниматься конкретными проблемами. Присутствие стратегического командира на месте собрания может внести путаницу в вопрос о том, кто за какие конкретные функции отвечает.

Стратегический командир несет ответственность за работоспособность оперативных командиров, которые при длительных мероприятиях должны иметь возможность сделать перерыв и отдохнуть. Помимо этого, стратегический командир обычно утверждает план оперативного командира.

Стратегическое командование (или в некоторых случаях оперативное командование, в зависимости от конкретного собрания) или его представители обычно связываются с организаторами собрания и другими заинтересованными сторонами на ранней стадии подготовки к собранию, с тем чтобы установить контакт и наладить каналы коммуникации, а также определить предпочтительные результаты проведения собрания.

Стратегическое командование делает следующее:

- разрабатывает стратегический план, определяет стиль работы полиции и стратегии взаимодействия со СМИ; доводит это до сведения оперативного командования;
- согласовывает и распределяет ресурсы;
- создает хорошо интегрированную структуру командования для охраны правопорядка во время собраний, включая необходимые функции (сбор оперативной информации, проведение расследований и обеспечение поддержки);

- обеспечивает ведение журнала, в котором фиксируются принятые решения;
- поддерживает контакт с организаторами собрания и другими заинтересованными сторонами;
- утверждает план (планы) оперативного командования;
- принимает решения, основываясь на принципах прав человека и используя процессы, учитывающие оперативную информацию, риски и возможную тактику; осуществляет запись таких решений и действий;
- остается на главном командном пункте и осуществляет общий контроль за операцией (обеспечивая актуальность стратегических намерений на протяжении всего собрания).

**Поддержка стратегического командования.** Для того, чтобы стратегический командир мог управлять полицейским обеспечением собрания (при содействии большим собраниям) и соответствующими ресурсами, он должен располагаться вдали от собрания в подходящем здании и иметь установленные каналы коммуникации с оперативным командиром и другими заинтересованными сторонами. В командном пункте должны работать соответствующие специалисты, включая операторов радиосвязи, сотрудников, отвечающих на телефонные звонки; специальных консультантов (в случае необходимости), оперативных сотрудников полиции, специалистов, ведущих записи; сотрудников по связям со СМИ, а также, в ряде случаев, представителей других ключевых заинтересованных сторон, которые выполняют соответствующие функции в своих организациях (например, в пожарной службе, службе скорой помощи, местных органах власти).

Помимо этого, в командном пункте должно иметься следующее:

- телефоны (в достаточном количестве);
- несколько устройств радиосвязи (на случай неисправности);
- журнал командования или журнал для записи событий;
- система видеонаблюдения;
- карты или картографическая система;
- оперативный план;
- планы действий в чрезвычайных ситуациях;
- отдельное помещение для проведения инструктажа (и/или комната для совещаний);
- средства доступа ко всем возможным источникам аудио – и видеонаблюдения (например, вертолетам и беспилотным летательным аппаратам (БПЛА));

- сигнал для мобильной телефонной связи;
- список соответствующих телефонных номеров и позывных.

Большинство собраний не требует наличия оборудованного командного пункта или специальных ресурсов. Тем не менее, вся структура, описанная выше, предлагается как пример хорошей практики для обеспечения больших мероприятий или на тот случай, когда необходимо задействовать значительные полицейские силы.

### *Оперативное командование*

Оперативные командиры несут ответственность за реализацию стратегических намерений, утвержденных стратегическим командованием. Это включает планирование практических шагов по охране правопорядка во время собрания, разработку оперативного плана, инструктаж и размещение сил полиции, а также управление ресурсами во время проведения операции. Во время всех собраний, за исключением самых мелких, оперативные командиры обычно должны находиться в отдалении от места проведения собрания. Если они находятся непосредственно на месте во время крупного мероприятия, есть опасность того, что они начнут заниматься конкретными проблемами и вопросами и упустят из виду общую ситуацию. Это также может привести к путанице в действиях тактических командиров, которые могут перестать понимать, кто отвечает за конкретную задачу или сферу действий.

Для больших, сложных или продолжительных собраний или собраний, занимающих большую площадь, может потребоваться более чем один оперативный командир. Если принято соответствующее решение, стратегический командир должен проследить за тем, чтобы были выполнены следующие условия:

- наличие четких и понятных инструкций для командования, определяющих схему исполнения распоряжений и ответственности;
- отсутствие разрыва в структуре командования на оперативном уровне (чтобы не допустить втягивания стратегического командира в принятие тактических решений);
- наличие понятной системы коммуникации и ответственности;
- наличие у оперативных командиров необходимого уровня подготовки и компетенции для выполнения своих функций.

Оперативный командир делает следующее:

- разрабатывает и пересматривает оперативный план по полицейскому обеспечению собрания и координирует его выполнение;
- определяет структуру командования для тактического командования на местах;
- поддерживает контакт со стратегическим командиром, с тем чтобы обеспечить соответствие плана стратегическим намерениям;
- принимает решения на основе принципов прав человека, используя подходы, учитывающие оперативную информацию, риски и возможные варианты тактических действий, и записывает информацию о решениях и действиях;
- остается в центральном командном пункте, с тем чтобы иметь возможность взять на себя ответственность за любой аспект операции;
- доводит план до сведения тактических командиров и, если в течение мероприятия план меняется, – передает им соответствующую информацию;
- несет ответственность за то, чтобы действия тактических командиров соответствовали стратегическим намерениям и оперативному плану;
- несет ответственность за то, чтобы все сотрудники были проинструктированы о стратегических намерениях и о своих конкретных функциях, в том числе о любых возможных ограничениях их функций;
- несет ответственность за выбор и использование различных тактических действий;
- обеспечивает соразмерное использование сил полиции в соответствии с угрозами, обозначенными в существующей оперативной информации.

**Поддержка оперативного командования.** Для того, чтобы оперативный командир мог следить за ситуацией, он должен располагаться в удалении от собрания, но в таком месте, где он сможет свободно поддерживать связь с полицейскими, работающими на месте собрания, и где у него будет возможность принимать и записывать все необходимые решения. Оперативный командир должен обеспечить, чтобы в командном пункте работали операторы радиосвязи, телефонные операторы, специальные консультанты (в случае необходимости), оперативные сотрудники полиции; специалисты, ведущие записи, и сотрудники, отвечающие за связи со средствами массовой информации. Также могут быть задействованы представители других ключевых организаций (например, пожарной службы, службы скорой помощи, местных органов власти).

В некоторых странах полиция использует специальный автобус, в котором может находиться до шести сотрудников полиции, в том числе оперативный командир, специалист по работе со СМИ и операторы радиосвязи. Автобус оборудован таким образом, чтобы выполнять функцию центра связи и обеспечивать определенную гибкость в ходе полицейских операций.

Помимо этого, в оперативном командном пункте должно иметься следующее:

- телефоны (в достаточном количестве);
- несколько устройств радиосвязи (на случай неисправности);
- журнал командования или журнал для записи событий;
- система видеонаблюдения;
- карты или картографическая система;
- оперативный план;
- планы действий в чрезвычайных ситуациях;
- отдельное помещение для проведения инструктажа (и/или комната для совещаний);
- сигнал для мобильной телефонной связи;
- список соответствующих телефонных номеров и позывных.

### *Тактическое командование*

Задачей тактических командиров является управление силами полиции, развернутыми в пределах конкретной территории. В их обязанности входит управление конкретными функциями или определенными силами полиции в рамках оперативного плана. Они подотчетны оперативному командиру, выполняют конкретные задачи или обязанности по контролю за операцией и имеют ряд сотрудников в своем подчинении. Есть два вида тактического командования: ответственность за определенную территорию и ответственность за выполнение определенной функции.

- *Тактический командир, ответственный за определенную территорию, отвечает за определенный район или зону, указанную оперативным командиром. Такой командир имеет ряд сотрудников в своем подчинении и может руководить целым рядом тактических схем. Перед тем, как дать разрешение полицейским на соответствующие действия, он проверяет, есть ли основания для применения тактики, заложенной в оперативном плане. В обязанности командира также входит отмена такого разрешения, когда в нем больше нет необходимости.*

- Командир, ответственный за выполнение определенной функции, имеет такие же обязанности, как и командир, ответственный за конкретную территорию, но вместо заданной географической зоны он отвечает за решение определенных задач. Функции могут быть следующими:
  - *Командир по взаимодействию с местным сообществом.* Такие командиры и их помощники отвечают за поддержание каналов диалога между организаторами собрания или их представителями и оперативным командиром до, во время и после собрания. Они также отвечают за взаимодействие полиции с широкой общественностью.
  - *Командир по организации дорожного движения.* Эти командиры и их помощники отвечают за организацию беспрепятственного движения транспорта в районе проведения собрания. Они организуют объезды или останавливают движение (по мере необходимости) и обеспечивают как можно более быстрый возврат к нормальному движению транспорта.
  - *Командиры по связи.* Такие командиры и их помощники отвечают за укомплектование командного пункта и центра связи, обеспечивающего поддержку полицейской операции. Командир, ответственный за связь, должен иметь соответствующий опыт работы с оборудованием полицейских систем связи, использования методов связи с аварийно-спасательными службами, работы с картографическим программным обеспечением и системой видеонаблюдения, а также отслеживания и использования социальных сетей (например, Twitter) в качестве инструмента коммуникации в целях поддержки полицейской операции.
  - *Командир по уголовным расследованиям.* Эти командиры и их помощники отвечают за расследование сообщений о совершении преступлений во время собрания, а также руководят оформлением задержаний. До начала собрания стратегический командир должен определить параметры расследования преступлений, связанных с данным мероприятием, и подход к уголовному преследованию задержанных.
  - Другие виды функций тактических командиров могут включать в себя руководство группами по ведению диалога; ответственность за использование определенного снаряжения (например, командование группами полицейских, использующих огнестрельное оружие, или специальными подразделениями по охране общественного порядка); связь со средствами массовой информации.

Роли и обязанности тактических командиров включают следующее:

- четкое понимание стратегической цели и задач полиции;
- контроль за реализацией тактики по охране правопорядка в соответствии с планом оперативного командования (учитывая действия в чрезвычайных ситуациях, утвержденные в командной инструкции);
- принятие решений в пределах своей сферы ответственности и обеспечение соответствующего инструктажа сотрудников полиции и руководства их действиями в пределах своей сферы ответственности во время операции;
- нахождение в подходящем месте, позволяющем выполнять свои функции в любой момент;
- обеспечение передачи всей важной информации оперативному командиру (в соответствии с ситуацией).

Тактические командиры следят за тем, чтобы их собственные действия и действия сотрудников в их подчинении соответствовали стратегическим намерениям и оперативному плану. Они обеспечивают инструктаж всех своих подчиненных насчет стратегических намерений и оперативного плана еще до начала первого этапа операции и несут ответственность за разбор результатов со своими сотрудниками после окончания собрания.

Тактический командир обеспечивает передачу важной информации оперативному командиру и доведение важной новой информации до сведения сотрудников полиции, работающих в зоне контроля тактического командира. Тактический командир всегда несет ответственность за поведение полицейских, находящихся под его командованием.

### *Роли и обязанности*

Каждый из трех уровней командования имеет свои функции и обязанности в области планирования и подготовки к собранию, содействия проведению собрания и разбора результатов после завершения мероприятия. В последующих главах рассматриваются конкретные задачи и действия, которые выполняются на каждом этапе работы с собранием и на каждом уровне командования.

В то же время, следует иметь в виду, что некоторые действия предпринимаются на всех трех уровнях командования и на многих этапах операции. В частности, все командиры полиции обязаны

поддерживать коммуникацию с организаторами собрания и с другими ключевыми сторонами; использовать модель принятия решений и процессы оценки рисков, изложенные в предыдущей главе, а также опираться на четыре основных принципа работы с собраниями при планировании и выполнении своих задач.

## ГЛАВА 5. ЭТАП СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Для того, чтобы подготовиться к собранию, стратегический командир должен изложить все стратегические намерения в виде письменного плана, соблюдая четыре основных стратегических принципа: владение информацией, содействие, коммуникация и дифференцированный подход к участникам собрания. Стратегический план является кратким документом, который устанавливает общие рамки для последующих действий на оперативном и тактическом уровнях. Помимо этого, на основе стратегического плана будут делаться письменные записи, отражающие процессы планирования и подготовки, а также всю работу по подведению итогов операции.

В некоторых случаях – например, когда происходит спонтанное собрание или флешмоб, – полиция может вообще не получить предупреждения о собрании или получить его, но не иметь времени для подготовки, и поэтому должна быть готовой действовать в кратчайшие сроки. В таких ситуациях командиры полиции все равно должны стремиться использовать четыре основных принципа (см. главу 2) и модель принятия решений (см. главу 3) при реагировании на такие собрания и содействии их проведению.

### *Владение информацией*

Когда полиция впервые получает информацию о том, что должно состояться публичное собрание, эту информацию следует проверить, с тем чтобы гарантировать ее достоверность и точность. Информация о собрании может появиться по разным каналам – например, из официального уведомления или заявления; из сообщения в прессе; благодаря распространению информации в обществе (в том числе через социальные сети) или появлению рекламных плакатов. В этой связи полиции необходимо удостовериться в том, что действительно существует серьезное намерение провести публичное собрание. Там, где требуется официальное уведомление о намерении провести собрание, полиция, как правило, будет поставлена в известность об этих планах через процедуру уведомления. Затем информация передается стратегическому командиру, для того чтобы он начал процесс стратегического планирования.

Если официальное уведомление не подавалось, о намерении провести собрание можно узнать из средств массовой информации или социальных сетей, плакатов или листовок, а также из устных сообщений. На этом этапе полиция должна проверить полученную информацию, с тем чтобы она стала оперативной информацией. Под информацией понимаются исходные сведения, а оперативная информация – это данные, которые прошли проверку и оценку.

Информацию можно оценивать различными способами, в том числе подтверждая один источник информации другим источником или при помощи изучения истории предыдущих мероприятий такого же рода. Это может означать необходимость взаимодействия с другими полицейскими службами, которые уже обеспечивали порядок во время аналогичных собраний, а также необходимость изучить выводы, сделанные из предыдущего опыта. Однако основным средством проверки информации должен быть открытый диалог между полицией, организаторами собрания и, при необходимости, другими заинтересованными сторонами (например, муниципальными властями).

Полиция должна изучить историю предыдущих подобных собраний, с тем чтобы выяснить информацию о любых угрозах или рисках, которые были выявлены в прошлом. Особое значение в связи с этим могут иметь официальные записи о разборе предыдущих операций и отработке сделанных выводов. Информация о предыдущих контактах с организаторами также может помочь в определении основных действующих лиц, их возможностей и сильных сторон. Для того, чтобы оказать помощь стратегическому командиру в принятии решений, часто бывает полезным поручить конкретному сотруднику изучение этого вопроса на ранней стадии подготовки к собранию.

### *Содействие*

Полиция обязана содействовать всем мирным собраниям. Следует, насколько это возможно, обеспечить их проведение в то время, в том месте и в том порядке, которые предпочтительны для организаторов. При этом необходимо обеспечить безопасность участников собрания, сотрудников полиции и населения в целом. На ранней стадии подготовки полиция должна уточнить вероятное число участников собрания, план собрания (будет ли оно статическим или движущимся), его время и место, а также вероятность того, что оно вызовет какое-либо

противостояние. Любой диалог должен быть направлен на то, чтобы определить, каким образом лучше всего содействовать проведению собрания. Полиция не должна отговаривать организаторов от проведения собрания и не должна оказывать на них давление, с тем чтобы они изменили свои планы так, чтобы эти планы отвечали интересам полиции.

В некоторых случаях собрание может стать причиной серьезных помех, которые могут, в принципе, привести к ситуации, угрожающей жизни. Такие ситуации могут быть связаны с очевидными обстоятельствами (например, создание препятствий движению транспорта на дороге, ведущей в больницу или к пожарной станции) или с менее очевидными сложностями (например, проблема с доступом служб скорой помощи к пожилым людям или к уязвимым группам населения). Диалог на ранней стадии подготовки собрания между полицией и организаторами должен быть использован для решения таких вопросов на основе согласия, что позволит избежать наложения ограничений на более поздней стадии. Активный стиль работы полиции также может помочь в установлении контактов, на которые можно будет полагаться во время возможных сложных ситуаций в ходе собрания.

### *Коммуникация*

**Правило «без неожиданностей».** При обеспечении правопорядка во время собраний полиция должна придерживаться правила «без неожиданностей». Это означает, что организаторы и участники собрания должны быть осведомлены о намерениях полиции и ее возможных действиях. Они должны знать о планах относительно размещения сил полиции и не должны быть застигнуты врасплох внезапными передвижениями полицейских или изменениями в экипировке и снаряжении личного состава. В идеальном случае, полиция также не должна ожидать «сюрпризов» во время проведения собрания, если организаторы будут следовать согласованному плану и договоренностям. Для того, чтобы ситуация складывалась именно так, должен существовать элемент доверия в отношениях между различными сторонами, особенно между полицией и организаторами собрания. Для формирования доверия может потребоваться некоторое время, но отправной точкой всегда должен быть диалог. Неожиданности могут иметь место, несмотря на все усилия организаторов и полиции. Тем не менее

при помощи анализа и планирования наиболее вероятных сценариев и их результатов возможность возникновения таких ситуаций может быть уменьшена. Активная охрана порядка всегда предпочтительнее, чем реагирование на беспорядки.

Как только стало известно о предполагаемом собрании, полиция должна попытаться связаться с организаторами (даже в тех случаях, когда полиция не была уведомлена). Коммуникация – это улица с двусторонним движением: диалог позволит обратить внимание организаторов на любые проблемы и вопросы, которые могут возникнуть у полиции в связи с собранием, а также понять потребности и опасения организаторов. Хорошей практикой является назначение стратегическим командиром на ранней стадии работы специального сотрудника, который будет заниматься построением доверительных отношений с организаторами на протяжении всего процесса планирования, а также предоставление организаторам возможности связываться с оперативными и тактическими командирами, когда это необходимо. Помимо этого, может быть целесообразным пригласить организатора собрания на встречу с командованием операций, с тем чтобы можно было обсудить любые проблемы и заложить основы доверия на будущее.

Во время собрания командиры полиции собирают информацию при помощи коммуникации с организаторами и наблюдения, ведущегося непосредственно на месте событий или с помощью камер. Мониторинг социальных сетей и коммуникация через такие ресурсы (например, Twitter и Facebook) может быть полезным инструментом для полиции. Социальные сети можно использовать не только для получения самой последней информации о ситуации, но и для информирования общественности о ходе собрания, а также для того, чтобы успокоить людей и противостоять возможной дезинформации.

*Диалог.* В некоторых случаях организаторы могут не хотеть разговаривать с полицией или будут чувствовать себя некомфортно в такой ситуации. Не должно быть никакого принуждения к диалогу. При том, что полиции всегда следует подчеркивать, что она готова говорить с любой стороной, ищущей контакта, такое нежелание со стороны организаторов не должно быть предлогом для того, чтобы запретить собрание или наложить на него чрезмерные ограничения.

Если уровень доверия между организаторами и полицией является низким, командиры полиции должны быть готовы рассмотреть другие способы коммуникации для установления диалога с организаторами. Полиции может понадобиться рассмотреть альтернативные методы ведения диалога – например, обсуждение вопросов по телефону, по электронной почте или через посредника (это может быть юридический или политический представитель или же неправительственная организация). Такие подходы могут не быть идеальным способом коммуникации, но это лучше, чем полное ее отсутствие.

Если коммуникация с организаторами невозможна, полиция может до начала собрания отправить четкий сигнал о своих намерениях через прессу или социальные сети. Необходимо, чтобы в сообщении говорилось о том, что полиция намерена содействовать любому мирному собранию и будет поддерживать общественный порядок, и чтобы это сообщение звучало для организаторов обнадеживающе. Командиры полиции также могут объяснить, что понимается под мирным собранием, и подчеркнуть, что разжигание ненависти или призывы к насилию со стороны организаторов или участников собрания являются нарушением соответствующих законов.

**Заинтересованные стороны.** На начальном этапе планирования стратегический командир должен определить, интересы каких других важных сторон могут быть затронуты при проведении собрания, и вступить с этими сторонами в контакт. Взаимодействие с предпринимателями или жильцами близлежащих кварталов на ранней стадии подготовки к собранию может дать таким людям возможность найти для себя альтернативные решения, что поможет обеспечить минимальное вмешательство собрания в их повседневную жизнь. В то же время, заинтересованные стороны должны быть осведомлены о том, что даже мирное собрание может временно нарушать деятельность третьих лиц и препятствовать этой деятельности, а также может включать в себя поведение, которое раздражает или оскорбляет.

Полиция также может вступать в диалог с политиками, политическими партиями и другими заметными фигурами, которые могут играть важную роль в повышении или снижении напряженности в обществе перед определенными публичными собраниями. Тем не менее, важно также, чтобы полиция сохраняла свою независимость от политического влияния и чтобы общество признавало эту независимость. Полиция должна обеспечить, чтобы любой диалог

с политическими партиями проходил с учетом точек зрения всего политического спектра.

**Средства массовой информации.** Для любой полицейской службы большое значение имеет наличие профессиональных отношений со средствами массовой информации. Полиции также следует помнить о том, что средства массовой информации являются независимыми организациями и что они не обязаны представлять мнения, поддерживающие интересы полиции. Однако, если средства массовой информации понимают законные цели полиции, их сообщения могут помочь в обеспечении мирного характера собраний. В случае необходимости полиция может провести брифинг для прессы перед мероприятием, с тем чтобы обозначить свои стратегические намерения, и это тоже может содействовать мирному собранию. Может быть целесообразным назначить специального тактического командира, ответственного за связь с прессой. Это позволит в оперативном порядке изменять или задействовать любую стратегию по взаимодействию со СМИ.

В случае больших или сложных собраний следует рассмотреть вопрос о возможности назначения специального советника по средствам массовой информации, который будет консультировать командование относительно уровня интереса СМИ к данному собранию. Такой специалист может выступать как контактное лицо для прессы, а также консультировать командование относительно заявлений полиции для прессы.

Из этого следует, что стратегический командир должен разработать стратегию по взаимодействию со СМИ, в которой будет определено, как и когда информация будет передаваться журналистам, а также будет указан сотрудник по связям с прессой. Вся информация, предоставляемая журналистам, должна соответствовать фактам. Если хоть какая-то часть этой информации окажется неверной, то все сообщения, исходящие от полиции, могут быть поставлены под сомнение. Если сотрудник полиции не уверен в точности своего ответа на какой-либо вопрос, лучше прямо сказать об этом, а не давать ответ, который может быть неверным.

Стратегия по взаимодействию со СМИ должна быть разделена на три части: до, во время и после собрания. Такая стратегия позволяет сделать следующее:

- помочь охране общественной безопасности;

- предоставить важную информацию широкой общественности;
- укрепить доверие к полиции;
- предупредить совершение преступлений;
- содействовать лучшему пониманию действий полиции.

Если говорить о хорошей практике в области работы со СМИ, то полиция должна обеспечить следующее:

- единую контактную линию для представителей прессы;
- регулярные брифинги для предоставления информации журналистам (не дожидаясь поступления вопросов);
- наличие отдельного помещения для общения с прессой, где могут проводиться брифинги;
- предоставление информации о собрании до того, как оно начнется.

Чрезвычайно важно, чтобы все уровни командования были проинструктированы относительно стратегии взаимодействия со СМИ и знали специального оперативного командира или пресс-секретаря, к которому они могут обратиться, с тем чтобы он связался с журналистами.

### *Дифференцированный подход к участникам собрания*

Важно, чтобы на ранней стадии подготовки к собранию полиция могла собрать информацию о вероятных участниках собрания, их группах и многообразии. Такая информация позволяет полиции эффективно планировать свои действия, обеспечивать наличие соответствующих ресурсов и устанавливать каналы коммуникации с основными группами и организациями на ранней стадии подготовки к собранию.

### *Оценка рисков*

При оценке потенциальных рисков и угроз стратегический командир должен всегда помнить о целом ряде различных сценариях, которые могут происходить до и во время собрания. На ход событий могут влиять такие факторы, как количество людей, которые придут на собрание; их политическая принадлежность; цель собрания, в том числе наличие или отсутствие связи с другими событиями, происходящими в то же время (например, визиты глав государств, встречи на высшем уровне); присутствие контрдемонстрации;

проведение других мероприятий поблизости от собрания; место проведения собрания и маршрут (если собрание включает в себя шествие); а также время суток, погодные условия и другие потенциально значимые факторы.

Информация и оперативные данные являются важным ресурсом для управления рисками. Обязанность стратегического командира – обеспечить, чтобы качественный сбор оперативной информации был обязательной частью руководимой им операции по охране правопорядка во время собрания. Командир также должен обеспечить наличие хорошей коммуникации между службой информационного обеспечения и группой командования, с тем чтобы гарантировать сбор необходимой информации и ее действительное использование в процессах принятия решений.

### *Стратегические намерения*

Во время подготовки к собранию стратегический командир всегда должен опираться на четыре стратегических принципа: владение информацией, содействие, коммуникация и дифференцированный подход к участникам собрания.

*Стратегический план.* После того, как полиция приступила к планированию работы с собранием и были определены потенциальные риски, стратегический командир должен разработать общую стратегию, которая будет отражена в стратегическом плане. Стратегия представляет собой короткий письменный документ, в который можно вносить изменения и который можно пересматривать на основе постоянного анализа и оценки угроз и рисков. Стратегические намерения, в которых излагается роль полиции и то, как командир видит охрану порядка во время собрания, должны быть ясными и четкими, чтобы не могло возникнуть никаких недоразумений. Они должны регулярно пересматриваться: это гарантирует их соответствие любым возможным изменениям ситуации. Примерами стратегических намерений могут быть следующие: обеспечение безопасности участников собрания, полиции и населения в целом; содействие мирному собранию; профилактика и выявление преступлений до, во время и после собрания; правила проведения задержаний тех лиц, которые могли

нарушить закон<sup>21</sup>, и сведение к минимуму любого вмешательства в права и свободы других лиц.

При определении стратегических намерений командир может обратить внимание на следующие вопросы:

- место проведения, масштаб, время и численность участников собрания;
- конкретный тип собрания (например, марш, митинг, парад);
- многообразие участников (например, соотношение мужчин и женщин, взрослых и детей, физически здоровых людей и людей с ограниченными возможностями);
- роль полиции (например, содействие мирному собранию или пресечение насильственных действий, защита зданий);
- уровень внимания со стороны средств массовой информации (например, насколько это внимание может повлиять на увеличение числа участников собрания в день его проведения);
- возможное общее влияние действий полиции (например, на местные сообщества или на другие мероприятия);
- потенциальное воздействие собрания на широкую общественность и конкретные сообщества меньшинств;
- история подобных собраний;
- результаты всех проведенных оценок рисков.

Когда два намерения противоречат друг другу или командир считает, что одно из них сопряжено с более высоким риском, это должно быть объяснено в стратегическом плане. Каждое собрание непохоже на другое, и поэтому каждый случай следует оценивать отдельно. Все сотрудники полиции, участвующие в планировании операции и развертывании сил полиции для охраны правопорядка во время собрания, должны хорошо понимать стратегические намерения. В них должны быть указаны ожидаемые результаты трех видов: предпочтительные, приемлемые и неприемлемые. Определение ожидаемых результатов должно дать стратегическому командиру возможность разработать планы реагирования на чрезвычайные ситуации, с тем чтобы не допустить неприемлемого результата.

---

21 Во многих странах такие действия требуют предварительного согласования с прокурором.

### Схема 3. Пример стратегических результатов

<b>Предпочтительный результат</b>	<b>Приемлемый результат</b>	<b>Неприемлемый результат</b>
Собрание проходит мирно, без больших инцидентов.	Возможны небольшие беспорядки, но они контролируются полицией и не приводят к эскалации насилия.	Масштабные беспорядки и повреждение имущества, жертвы среди населения и полиции.

Стратегический командир также может выбрать, назначить и проинструктировать оперативного командира на ранней стадии подготовки к собранию. Он может советоваться с ним, а также с соответствующим консультантом, организаторами собрания и основными заинтересованными сторонами при формулировании стратегических намерений.

**Параметры полицейской операции.** Стратегический командир дает указания оперативному командиру относительно реагирования полиции на ряд проблемных ситуаций. Проблемы могут быть следующими:

- собрание длится дольше, чем ожидалось, и необходимо, как правило, содействовать его проведению, принимая во внимание возможное влияние других факторов (например, проведение других собраний или общественных мероприятий или негативное влияние собрания на осуществление другими лицами своих прав);
- поблизости от места проведения собрания находятся важные объекты (правительственные здания, места отправления культа, памятники), которые имеют символическое или стратегическое значение;
- на собрании присутствуют высокопоставленные лица, которым может требоваться особая защита;
- существует запрет на использование определенной тактики (по разным причинам) – например, из-за ограничения на использование слезоточивого газа CS (хлорбензальмалондинитрил);
- необходимость определить параметры проведения расследований и обеспечить следственной группе наличие необходимых ресурсов и бесперебойную связь с сотрудниками, ответственными за сбор оперативной информации;
- определение других видов реагирования на правонарушения во время собрания.

Стратегический командир также должен определить в стратегическом плане стиль работы полиции (способ взаимодействия с собранием – неконфронтационный, основанный на стремлении помочь). Стиль работы полиции может напрямую влиять на развитие ситуации во время собрания, а также на развитие отношений между участниками и полицией и может или помочь диалогу, или вызвать подозрения и повысить напряженность. Конфронтационный стиль охраны правопорядка, предполагающий ограничение передвижения участников, размещение специальных подразделений по борьбе с массовыми беспорядками в полном снаряжении и другие подобные подходы могут привести к напряженности и вызвать эскалацию противостояния и насилие (даже несмотря на то, что собрание могло начаться мирно).

**Обеспечение ресурсами.** Стратегический командир отвечает за наличие личного состава (полицейских, работающих на месте собрания, а также других сотрудников, выполняющих функцию поддержки, включая расследования и сбор оперативной информации) и снаряжения для обеспечения безопасной работы полиции во время охраны порядка на собрании. Стратегический командир должен учитывать имеющиеся ресурсы, возможную необходимость использования сил полиции в других сферах полицейской деятельности, а также подготовку и навыки личного состава. Крайне важно, чтобы сотрудники, которые будут размещены на месте проведения собрания и будут готовы применить силу, если это необходимо (в том числе, например, использовать водометы или гранатометы для гранат со слезоточивым газом), были надлежащим образом обучены, а также имели поддержку со стороны эффективной структуры командования и контроля и четкие инструкции относительно того, когда может быть использована каждая из тактик применения силы.

И, наконец, стратегический командир отвечает за инструктаж оперативного командира относительно стратегических намерений и других компонентов стратегического плана, с тем чтобы оперативный командир мог сформулировать оперативный план. Любая новая информация, полученная стратегическим командиром, может означать необходимость пересмотра стратегических намерений, и в этом случае обновленная информация должна быть как можно скорее передана всем другим сотрудникам.

### **Контрольный список обязанностей командования на этапе стратегического планирования**

#### Стратегическое командование

в процессе подготовки к любому собранию, действуя на основе четырех стратегических принципов (владение информацией, содействие, коммуникация и дифференцированный подход к участникам собрания) и используя модель принятия решений,

- ✓ проверяет информацию о собрании, организаторах и т. д.;
- ✓ организует каналы диалога с организаторами и заинтересованными сторонами;
- ✓ формирует стратегию по взаимодействию со СМИ;
- ✓ начинает выявление рисков и угроз;
- ✓ определяет параметры операции и стиль работы полиции во время собрания;
- ✓ определяет стратегические намерения;
- ✓ назначает оперативного командира и проводит его инструктаж;
- ✓ обеспечивает наличие необходимых ресурсов;
- ✓ создает проект стратегического плана.

## ГЛАВА 6. ЭТАП ОПЕРАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

После того, как стратегический план передан оперативному командиру, тот берет на себя главную ответственность за следующий этап подготовки к собранию. Оперативный командир разрабатывает письменный план операции, в котором указано, как полиция намерена содействовать мирному собранию. Как и при разработке стратегического плана, оперативный командир должен руководствоваться основными принципами (владение информацией, содействие, коммуникация и дифференцированный подход к участникам собрания). В плане указываются конкретные ресурсы и сотрудники полиции и их привязка к определенным тактическим действиям во время собрания. Затем соответствующая тактика будет использоваться для решения задач полиции, которые, в свою очередь, увязаны со стратегическим планом.

В некоторых ситуациях может возникнуть необходимость назначения более чем одного оперативного командира. В этом случае следует продумать, как обеспечить четкую схему ответственности и разделение обязанностей между оперативным командованием и стратегическим и тактическим командованием. Там, где конкретный вопрос затрагивает два уровня командования, есть вероятность затягивания процесса принятия решений на обоих уровнях и путаницы в отношении того, кто отвечает за конкретные действия полиции.

- **Оперативный план** должен содержать краткое описание того, как полиция будет реализовывать свои стратегические намерения и, более конкретно, как полиция будет действовать во время собрания.
- **Задачи полиции** вытекают из стратегических намерений и могут включать защиту важных объектов или конкретных лиц, а также предупреждение нарушения нормального движения общественного транспорта. Начинать всегда необходимо с задачи по содействию проведению собрания, но следует уделить внимание и вопросу о том, как обеспечить соразмерность реагирования полиции на нарушения порядка или насилия.
- **Тактические действия** – это способы решения задач полиции по охране правопорядка. Например, для решения задачи содействия собранию оперативный командир может использовать тактику, опирающуюся на сотрудников по взаимодействию с местным сообществом. С другой стороны, если речь идет о собрании,

использующем насилие, задачей полиции может быть разгон собрания, а в чрезвычайных обстоятельствах тактические действия могут включать в себя использование слезоточивого газа и/или водометов.

Готовясь перевести стратегический план в пункты оперативного плана, оперативный командир должен использовать любую новую информацию или новые оперативные данные полиции, пересматривать все риски и, возможно, предлагать изменения в стратегический план. Любые необходимые изменения должны быть внесены в план до того, как будут уточнены или определены задачи полиции по охране правопорядка во время собрания.

### *Владение информацией*

Перед тем как решить, поставка каких задач полиции будет лучше всего соответствовать ситуации, оперативный командир должен собрать свежую информацию, важную для работы полиции с конкретным собранием. Стратегический командир уже передал основную информацию, но теперь требуется дополнительные подробности, которые могут включать следующее: детальную информацию о месте проведения собрания, время начала и окончания собрания, причину проведения мероприятия, общественный интерес, который оно преследует; вероятное число участников, вероятность противостояния, а также конкретную информацию о намерениях отдельных лиц или групп, которые собираются участвовать в собрании.

Необходимо собрать информацию, дающую ответы на следующие вопросы:

- Почему происходит собрание? В поддержку кого или против кого выступает это собрание? Может ли присутствие полиции разжечь страсти среди демонстрантов или сторонних наблюдателей? Может ли тема собрания вызвать какую-либо реакцию (возможно, насильственного характера) со стороны других частей общества?
- Кто будет принимать участие в собрании? Какова предыдущая история участников собрания? Их возраст и пол? Есть ли оперативная информация об их намерениях? Из кого состоит местное сообщество? Из кого состоит группа сторонних наблюдателей? Будут ли присутствовать контрдемонстранты или враждебно настроенные лица?

- Каковы намерения участников (намерения участников и различных групп внутри собрания могут различаться)? Есть ли оперативная информация о вторичных намерениях? (Некоторые подгруппы, присутствующие на собрании, могут иметь намерение организовать еще один протест или демонстрацию.)
- Где должно состояться собрание? Находятся ли там какие-либо важные объекты, на которые может быть направлено внимание собрания, некоторых его участников или контрдемонстрантов? Какие могут быть проблемы с движением транспорта? Каков предполагаемый маршрут движения собрания?
- Когда будет проходить собрание? В какое время суток и время года? Каковы погодные условия? Окажет ли оно какое-либо влияние на транспортную ситуацию (доступность общественного транспорта после окончания собрания)?
- Как участники будут прибывать на место собрания? Как они собираются покинуть место собрания? Есть ли подходящие пути отхода и транспорт, чтобы уехать с места собрания? Будет ли это статическое собрание или марш? Будут ли возводиться какие-нибудь конструкции (сцена для выступающих, динамики для усиления звука)?

Вся эта информация будет дополнением к оперативным данным, уже предоставленным стратегическим командованием. Если появляется новая информация, оперативный командир должен помнить о том, чтобы ее следует передать не только тактическим командирам, но и стратегическому командованию, с тем чтобы была возможность внести изменения в стратегический план или выделить дополнительные ресурсы.

Еще одной важной составляющей сбора информации является изучение непосредственно на месте топографии и географии зоны, где будет проходить собрание. Без такого обследования места собрания можно упустить из виду или не придать значения некоторым важным факторам – таким, как ограничение движения транспорта, ремонт зданий, дорожные работы или другие препятствия.

### *Оценка рисков*

Первоначальное выявление рисков и угроз быть проведено стратегическим командиром. Однако именно в ходе оперативного планирования оценка рисков используется в полной мере. Учитывая всю

имеющуюся информацию, оперативный командир может определить большинство возможных рисков и угроз, которые могут повлиять на охрану правопорядка во время собрания. Риски включают присутствие групп или отдельных лиц, которые могут намереваться сорвать собрание или спровоцировать насилие. Угрозой является все, что может причинить вред или телесные повреждения – например, движение транспорта по оживленной дороге или места, где люди могут спотыкаться или падать (ступеньки или низкая ограда).

Выявив риски и определив сценарии, связанные с этими рисками, командир может определить наиболее важные с точки зрения полиции проблемы, которые могут возникнуть во время собрания. Это дает возможность принять соответствующие меры, с тем чтобы уменьшить или устранить эти риски. Речь может идти, например, об установке ограждений для управления движением транспорта (что поможет избежать риска получения людьми травм) или для предотвращения опасности падения людей. Еще одна возможная мера – размещение полицейских в форме в определенных местах, позволяющее уменьшить вероятность агрессивного поведения отдельных лиц или небольших групп.

Сообщения о том, что женщины подвергаются сексуальному насилию в толпе, служат не только для сдерживания женщин от участия в протестах, но и для дискредитации самих протестующих. Правонарушители часто чувствуют, что они могут безнаказанно совершать эти преступления. Важно, чтобы полиция четко дала понять, что сексуальное насилие не будет допускаться и будет наказываться. Если возможно, полиция должна заранее связаться с женскими организациями и другими субъектами для того, чтобы обсудить вопрос безопасности женщин, а сотрудники полиции – как мужчины, так и женщины – должны во время собрания следить за обстановкой вокруг женщин в целях обеспечения их безопасности. Если полиция показывает, что она воспринимает эти риски всерьез, возникновение таких ситуаций менее вероятно.

Бывают случаи, когда сами полицейские или сотрудники сил безопасности подстрекают к сексуальному насилию. Это особенно характерно для патриархальных обществ, где могут бытовать представления о том, что женщинам не место на улицах во время протестов. Поскольку такие действия, как представляется, становятся все большей проблемой, важно учитывать эти вопросы на этапе

планирования (в том числе и вопрос о том, как женщины во время или после собрания могут сообщить о сексуальном насилии).

### *Содействие*

После оперативной информации и рисков в оперативном плане должно быть указано, как именно полиция будет осуществлять стратегические намерения. Оперативный командир должен проанализировать собрание в целом и решить, когда следует ставить указанные ниже задачи для содействия проведению безопасного собрания.

Отправной точкой для полиции всегда должен быть вопрос о том, как лучше всего планировать содействие собранию, чтобы выполнить пожелания организаторов. Задача полиции должна состоять в содействии мирному собранию, даже если участники не выполнили всех требований национального законодательства. Следует отметить, что в ситуации, когда организатор не выполнил всех положений закона, отдельный участник собрания может не знать об этом. В любом случае судебное преследование виновных может быть предпринято после собрания, и сила никогда не должна применяться в отношении собрания только из-за того, что не были соблюдены требования, касающиеся уведомления о собрании.

**Наложение ограничений на собрание.** Если соответствующим органом власти в преддверии собрания или полицией в ходе собрания принято решение наложить ограничения на собрание, любое такое решение должно приниматься на основе рассмотренных выше принципов, опирающихся на права человека. Полиция всегда должна предоставить четкое обоснование для наложения ограничений, а организаторам всегда должны быть предложены разумные альтернативы, если ограничение является значительным. Всегда лучше провести переговоры с организаторами и обсудить с ними возможные ограничения, чем налагать ограничения без предварительного предупреждения. Организаторы могут быть готовы обсуждать некоторые виды ограничений – например, исключение опасных маршрутов, недопущение блокирования важных объектов или изменение времени собрания. Однако другие ограничения могут встретить сопротивление и могут быть оспорены в законном порядке организаторами, которые могут требовать отмены этих ограничений. В этой связи следует как можно раньше сообщить организаторам о любых ограничениях,

необходимость которых была определена уже на этапе оперативного планирования. До того, как наложить ограничения, полиции следует учесть следующие вопросы:

- *Законные основания для правового регулирования и ограничений.* Законные основания для ограничения собраний указаны в международных инструментах в области прав человека. Национальное законодательство не должно вводить дополнительных оснований. При этом законные основания обязательно будут интерпретироваться в соответствии с местными условиями в рамках соответствующих подзаконных актов или решений соответствующих органов власти.
- *Публичное пространство.* Собrania являются настолько же законным видом использования публичного пространства, как и любая коммерческая деятельность, движение транспорта или пешеходов. Этот факт должен быть признан при рассмотрении вопроса о необходимости наложения любых ограничений.
- *Ограничения в отношении содержания собрания.* Собrania проводятся для выражения общего мнения участников и передачи определенного сообщения. Наложение ограничений на визуальное или звуковое содержания любого такого сообщения должно иметь высокий порог допустимости, и полиции следует налагать такие ограничения только в том случае, если существует непосредственная угроза насилия.
- *Видимость и слышимость.* Публичные собрания проводят с целью передачи некоторого сообщения конкретному лицу, группе или организации. Поэтому, как правило, следует обеспечить проведение собраний в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории.
- *Ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания.* В распоряжении регулирующего органа имеется широкий спектр возможных ограничений, не связанных с вмешательством в содержание сообщения, высказываемого собранием. Если используются ограничения в отношении времени, места или порядка проведения собрания, должны быть предложены разумные альтернативы.

Стратегический командир несет общую ответственность за полицейское обеспечение собрания: определяет стратегические намерения, стратегический план и параметры операции. Информация о любых ограничениях, наложенных до начала собрания, должна присутствовать в анализе ситуации, проводимом стратегическим командиром,

и в соответствующем плане. Любые ограничения, наложенные во время мероприятия (например, в результате происшествия или использования насилия), должны приниматься оперативным командиром и должны быть заранее продуманы командованием на случай чрезвычайных обстоятельств. Реагирование на чрезвычайную ситуацию следует заранее обсудить со стратегическим командиром (кроме ситуаций, связанных с угрозой жизни), поскольку это влияет на общий план операции и, возможно, на объем ресурсов, необходимых для охраны порядка во время собрания. Тем не менее, если этого требует ситуация (то есть если существует угроза жизни), заранее разработанные планы действий в чрезвычайных обстоятельствах могут быть изменены.

Полиция всегда должна помнить о том, что ей следует содействовать собраниям, насколько это возможно, без наложения каких-либо ограничений на организаторов и что любые ограничения должны быть минимально необходимыми для достижения законных целей органов власти.

### *Коммуникация*

Диалог, начатый стратегическим командиром, должен быть расширен на уровне оперативного командования. Полиция всегда должна стремиться обеспечить преемственность сотрудников, участвующих в диалоге с конкретными организаторами. Это способствует развитию личных отношений и помогает укреплять взаимное доверие. Помимо этого, следует обеспечить единый четкий канал коммуникации с внешними организациями, с тем чтобы избежать передачи неясных или противоречивых сообщений.

До начала операции необходимо определить тактических командиров, которые могут быть контактными лицами для связи с организаторами, и согласовать их роли и обязанности. Такие сотрудники должны быть соответствующим образом подготовлены и иметь навыки ведения диалога, участия в переговорах и посредничества. На этом же этапе следует уделить особое внимание вопросу использования языков и диалектов, с тем чтобы можно было задействовать переводчиков и обеспечить их присутствие на протяжении всего процесса диалога.

Необходимо обеспечить, чтобы коммуникация была двусторонним процессом и чтобы полиция не только собирала информацию для содействия мирному собранию, но и передавала достаточный объем соответствующей информации другим ключевым сторонам, с тем чтобы они тоже могли внести свой вклад в содействие мирным собраниям.

Полиция всегда должна иметь в виду, что взаимодействие с организаторами прежде всего помогает выяснить их желания и намерения относительно проведения собрания, а также выявить любые потенциальные риски и угрозы и, таким образом, определить, что необходимо сделать полиции для устранения таких рисков и для содействия собранию. Открытый личный разговор может помочь прийти к позитивным и взаимоприемлемым решениям.

**Экипировка.** Вид формы полицейских имеет большое значение для передачи общественности правильного сообщения. При этом следует отметить, что сотрудники полиции тоже имеют право на защиту от нападений и насилия. Хорошо продуманный баланс, состоящий в ношении правильной экипировки в правильное время, должен быть основан на вероятности угроз и на понимании того, что слишком раннее или слишком позднее использование защитного снаряжения может привести к вспышке насилия. Индивидуальную защиту можно носить под формой. Вся экипировка и шлемы должны иметь личный номер полицейского, для того чтобы упростить идентификацию сотрудника (в случае, если он совершает неправомерные действия, а также для взаимодействия с командованием и решения вопросов, связанных с состоянием полицейского и оказанием ему медицинской помощи).

### *Дифференцированный подход к участникам собрания*

Когда командиры полиции определяют, с кем вступать в диалог в связи с собранием, следует помнить о том, что существует множество различных людей и групп, которые могут участвовать в собрании, и что некоторые из них могут иметь цели и интересы, отличные от целей и интересов организаторов. При поиске подходящих групп для диалога необходимо уделить внимание выявлению особо уязвимых групп, которые могут участвовать в данном собрании. Помимо этого, будет много других лиц и организаций, которые могут быть

затронуты собранием в негативном смысле или на которых собрание скажется тем или иным образом, и их может быть необходимо включить в диалог.

### *Действия в чрезвычайной ситуации*

Взаимодействие с аварийно-спасательными службами на раннем этапе подготовки к собранию позволит командиру полиции разработать план на случай возникновения чрезвычайной ситуации. Необходимо рассмотреть вопрос «А что, если...» применительно к событиям, которые могут произойти во время полицейского обеспечения собрания и которые могут привести к какому-нибудь серьезному инциденту. Под таким инцидентом понимается ситуация, требующая принятия срочных специальных мер со стороны одной или нескольких экстренных служб или же местных властей. Такие ситуации могут быть связаны со следующими обстоятельствами:

- спасением и транспортировкой большого числа пострадавших;
- любым инцидентом, требующим привлечения масштабных объединенных ресурсов экстренных служб;
- мобилизацией и организацией экстренных и вспомогательных служб для предотвращения угрозы смерти или серьезных травм, затрагивающей большое количество людей;
- обработкой большого количества запросов о предоставлении информации, поступающих в полицию как от населения, так и от СМИ.

Потенциальные риски и угрозы, которые необходимо иметь в виду, могут включать следующее:

- серьезные травмы с размождением тканей;
- пожары в районе проведения собрания;
- разрушение возведенной конструкции, например, временной сцены для звукоусиливающего оборудования или многоярусной трибуны с сидениями для участников;
- необходимость оказания срочной медицинской помощи.

Командиры полиции также должны понимать возможность непредвиденных изменений на местном уровне, не связанных с охраной правопорядка во время собрания. Такие случаи могут включать следующее:

- сбой в инфраструктуре;

- неожиданное перекрытие дорог;
- сложные погодные условия.

### *Выбор тактики*

После того, как задачи полиции определены, оперативный командир должен принять решение о том, какие полицейскую тактику необходимо использовать для выполнения этих задач. Возможность использования конкретных вариантов тактических действий может зависеть от ограничений в отношении использования ресурсов, введенных стратегическим командиром. Тем не менее оперативный командир всегда должен отдавать предпочтение тем вариантам, которые способствуют диалогу и контролю за мирным собранием (в соответствии с формулой «активная охрана порядка всегда предпочтительнее, чем реагирование на беспорядки»). В то время как в распоряжении полиции могут иметься самые разные ресурсы, всегда, когда это возможно, практика полицейской деятельности должна опираться на принципы содействия и коммуникации в целях достижения стратегических намерений.

Ключевыми факторами, которые необходимо принимать во внимание, являются следующие:

- форма полицейских (например, одеты ли сотрудники в обычную форму или на них экипировка для подавления массовых беспорядков);
- количество сотрудников, размещенных на месте собрания;
- способ размещения полицейских (например, ненавязчивое присутствие небольшого числа пеших полицейских; масштабное размещение большого числа сотрудников по борьбе с массовыми беспорядками и их транспортных средств; видимое присутствие полиции для охраны уязвимых зданий);
- оборудование и транспортные средства, которые видны участникам собрания;
- открытая демонстрация выбранной тактики (например, служебные собаки или водометы);
- способ проведения инструктажа (например, необходимость использования специальных фотографий или видео для гарантии полного понимания ситуации);

- тот факт, что использование определенной тактики может отрицательно повлиять на собрание (например, низко летающие вертолеты или использование полицейских собак);
- сбор доказательств;
- сообщения о преступлениях и расследование преступлений;
- стратегия проведения задержаний.

Оперативный командир всегда должен помнить о том, что присутствие полиции может как увеличивать напряженность, так и, наоборот, успокаивать людей. При том, что полиция может уделять большое внимание использованию речевой коммуникации, командир должен помнить о важности невербальной коммуникации и о том впечатлении, которое производит размещение сил полиции на участников собрания. Например, большое количество полицейских в защитной экипировке со шлемами и щитами, а также заметное присутствие водометов или другого подобного оборудования создает совсем другое впечатление, чем присутствие сотрудников полиции в обычной форме. Если полиция хочет иметь возможность работать с организаторами и участниками собрания, она должна стремиться размещать сотрудников в такой экипировке и в таком количестве, которые вызывали бы у людей мысль о том, что полицейские готовы вести диалог и сотрудничать с ними в целях содействия собранию.

Если оперативный командир опасается возможных беспорядков, необходимо разместить резервы полиции в соответствующем количестве и в соответствующей экипировке поблизости от собрания, но вне поля зрения участников.

Помимо этого, оперативный командир, учитывая имеющуюся информацию и оперативные данные, должен обратить внимание на гендерный баланс сотрудников, обеспечивающих охрану правопорядка в время собрания. Необходимо иметь на месте достаточное число женщин-сотрудниц, с тем чтобы полиция могла надлежащим образом реагировать на различные сценарии и ситуации, которые могут иметь место в ходе собрания.

В следующей части данной главы представлены некоторые специальные роли сотрудников полиции, а также различные виды снаряжения и вооружения, которые могут быть в распоряжении полицейских для решения конкретных задач в области охраны правопорядка во время собраний.

## *Специальные роли сотрудников полиции*

### **Сотрудники по взаимодействию с местным сообществом/ведению диалога**

Эти сотрудники правоохранительных органов отвечают за непосредственное взаимодействие с участниками собрания или с местным сообществом. Они должны быть специально подготовлены для коммуникации и ведения переговоров и должны находиться под непосредственным контролем оперативного командира. Коммуникация между полицией и организаторами собрания не должна быть средством для сбора оперативной информации, которая бы затем использовалась против организаторов.

Присутствие таких сотрудников может помочь решить следующие задачи:

- объяснить общественности намерения полиции;
- непосредственно взаимодействовать с посредниками, представляющими местное сообщество;
- укрепить доверие между людьми;
- усовершенствовать процесс коммуникации между организаторами и командованием полиции;
- придерживаться принципа «без неожиданностей».

Однако следует следить за тем, чтобы не происходило следующее:

- чтобы такие сотрудники не оказались в опасном положении или не были изолированы в толпе;
- чтобы таких сотрудников не задействовали для борьбы с беспорядками.

### **Полицейские на велосипедах**

Использование некоторыми полицейскими службами сотрудников на велосипедах показало свою эффективность при необходимости создать оцепление или неагрессивно сопровождать какие-либо группы людей. Сотрудники полиции на велосипедах играют чрезвычайно важную роль, если речь идет о протестах с участием велосипедистов. Хорошо обученные и профессионально владеющие техникой езды, полицейские на велосипедах могут быстро создать барьер или фильтр для замедления движения собрания.

При использовании полицейских на велосипедах необходимо учитывать следующее:

- велосипеды должны позволять ездить на низких скоростях;
- сотрудники должны быть соответствующим образом обучены;
- полицейские-велосипедисты должны работать в группах, состоящих, по крайней мере, из двух человек;
- таких сотрудников не следует задействовать, если есть вероятность того, что собрание станет агрессивным;
- полицейские на велосипедах должны следить за тем, чтобы не оказаться изолированными в толпе.

### **Специалисты по управлению толпой**

Эти сотрудники полиции одеты в обычную униформу без защиты, но они прошли специальное обучение для работы группами, и их размещают совместно в качестве полицейской группы. Они используют специальную тактику работы с мирным собранием (например, создание открытых линий, усиленных линий, тактику вклинивания малой группы).

Такие сотрудники могут быть использованы для ненавязчивого присутствия на собрании. Они могут осуществлять патрулирование в районе собрания, вступать в диалог с участниками и, в целом, содействовать проведению собрания.

Использование специалистов по управлению толпой имеет ряд преимуществ. Если такие специалисты соответствующим образом обучены, они могут делать следующее:

- легко взаимодействовать с собранием;
- оказывать помощь людям, попавшим в тяжелое положение (например, если произошел несчастный случай или потерялся ребенок);
- представлять менее агрессивный имидж полиции;
- позволять собранию двигаться мимо них или самим легко перемещаться в толпе для решения конкретных задач;
- оказывать помощь в возвращении зоны собрания в нормальное состояние.

Тем не менее, здесь есть и свои минусы:

- такие сотрудники могут быть плохо защищены от попадания летящих предметов или от непосредственного физического нападения;
- для того, чтобы быть эффективными, они все вместе должны оставаться под оперативным руководством командира своей группы.

## Сотрудники и подразделения по противодействию массовым беспорядкам

Такие сотрудники полностью экипированы средствами защиты, в том числе шлемами, щитами, бронежилетами и дубинками, и специально обучены для того, чтобы иметь дело с серьезными нарушениями общественного порядка. Они должны оставаться вне поля зрения собрания как можно дольше, и их следует направлять на место собрания только в случае ухудшения ситуации или когда имеется достоверная информация об угрозе насилия со стороны контрдемонстрантов или других групп.

Использование подразделений по противодействию массовым беспорядкам имеет ряд преимуществ, в том числе следующие:

- эти полицейские хорошо защищены от попадания летящих предметов и от физического нападения;
- они имеют специальные знания и большой опыт в области противодействия массовым беспорядкам; они специально обучены и хорошо оснащены и должны иметь высокий уровень личной дисциплины;
- они могут быстро перемещаться и предпринимать действия в отношении собраний или их частей, если те нарушают общественный порядок;
- они имеют возможности для индивидуального применения силы в рамках общих действий полиции по охране правопорядка.

Недостатками, связанными с использованием таких подразделений, можно назвать следующее:

- одно их присутствие может служить негативным посланием участникам собрания;
- они могут стать чрезмерно агрессивными или недисциплинированными;
- из-за защитных шлемов значительно уменьшается возможность для коммуникации как с другими полицейскими, так и с представителями общественности;
- до тех пор, пока необходимо присутствие таких подразделений, ситуация не может вернуться в нормальное русло (однако такие действия, как снятие шлемов и опускание щитов может быть формой невербальной коммуникации, помогающей деэскалации);
- беспокойство может вызывать здоровье и общее состояние таких сотрудников, поскольку у них может быстро наступить

обезвоживание в теплую погоду из-за ношения полной защитной экипировки.

### **Группы по проведению задержаний**

Использование групп по проведению задержаний во время беспорядков или в ситуации возможных беспорядков представляет собой способ задержания и удаления с собрания отдельных лиц, которые могут подстрекать окружающих к насилию.

При использовании групп по проведению задержаний необходимо учитывать следующее:

- сотрудники полиции, входящие в эти группы, должны быть специально обучены, хорошо экипированы и иметь высокий уровень личной дисциплины;
- они должны действовать на основе точной и достоверной информации, касающейся конкретных лиц;
- необходимо принять решение относительно того, когда проводить задержания – сразу же или после завершения собрания (можно использовать записи с видеокамер или материалы оперативно-следственных групп);
- необходимо определить количество сотрудников, которые должны покинуть место проведения собрания для того, чтобы обеспечить эффективное оформление задержанных;
- действия таких групп могут спровоцировать действия в знак солидарности с задержанными или даже вызвать возмущение и привести к эскалации враждебности по отношению к полиции со стороны участников собрания.

### **Группы по сбору улик**

Использование фото – и видеокамер во время охраны правопорядка на собрании может быть не только средством сбора улик, доказывающих совершение правонарушений, но и психологическим ограничителем, который может удержать потенциальных злоумышленников и возмутителей спокойствия от нарушения закона. Преступники могут специально приходить на собрания для совершения преступлений (например, краж или посягательств сексуального характера).

Цель такого сбора улик должна быть объяснена организаторам и участникам собрания.

При этом оборудование для скрытого наблюдения и соответствующие методы работы следует задействовать только после анализа возможных нарушений прав человека при каждом использовании таких подходов, а также, в случае необходимости, после получения разрешения суда на проведение таких действий. Группы по сбору улик должны использоваться только для сбора доказательств совершения преступлений в целях возбуждения уголовных дел. Сотрудники полиции, работающие в таких группах, должны:

- всегда носить полицейскую форму;
- собирать улики на виду у общественности;
- иметь надлежащую подготовку и снаряжение;
- работать под надлежащим руководством (например, под руководством тактического командира, ответственного за выполнение соответствующей функции);
- работать в рамках закона;
- понимать, что в некоторых случаях направление камеры непосредственно на человека на близком расстоянии может быть воспринято как провокационное действие и может привести к беспорядкам;
- хранить фотографии или видеозаписи в защищенном режиме, с тем чтобы доступ к ним могли иметь только уполномоченные лица;
- быть в состоянии соответствующим образом представить собранные доказательства суду;
- вести запись не постоянно, а в ответ на повышение напряженности или опасность совершения уголовных преступлений или применения насилия;
- сохранять фото – и видеозаписи только для потребностей, связанных с текущей работой правоохранительных органов, или для предоставления доказательств во время судебного процесса, а не в течение длительного времени.

Однако необходимо отметить, что все сотрудники полиции, независимо от служебных обязанностей, должны быть готовы предоставить полное письменное изложение своих наблюдений во время полицейской операции и дать показания в суде относительно содеянного правонарушителями.

### **Сотрудники полиции в штатском**

Использование во время собраний сотрудников в штатском (для оперативной разведки или в составе группы по проведению задержаний) требует тщательной организации. Это затрагивает право на частную

и семейную жизнь<sup>22</sup> (статья 17 МПГПП), и поэтому следует оценить соразмерность и необходимость действий сотрудников в штатском<sup>23</sup>.

Командиры также должны учитывать следующее:

- безопасность сотрудников и их способность безопасно работать в течение всего собрания;
- последствия для операции от потери или кражи любого компонента полицейского снаряжения (например, огнестрельного оружия или радиопередатчика);
- тот факт, что сотрудники не должны выступать в качестве агентов-provocateurs и никогда не должны подстрекать или призывать к незаконным действиям во время собрания или участвовать в таких действиях.

### Конная полиция

Сотрудники конной полиции используются в некоторых странах ОБСЕ для сопровождения или охраны порядка во время больших или потенциально проблемных собраний. В некоторых ситуациях они могут быть более эффективны чем пешие полицейские. Тем не менее, использование лошадей не является обычным тактическим приемом и может восприниматься как угроза участникам мероприятия.

При использовании конной полиции необходимо учитывать следующее:

- сотрудники полиции, несущие дежурство верхом на лошадях, могут иметь больший обзор собрания и прохожих и могут собирать

---

22 В случае с Марком Кеннеди, работавшим под прикрытием сотрудником полиции Соединенного Королевства, было установлено, что сотрудники полиции находились в длительных интимных отношениях с активистками, имели с ними детей и становились частью их семьи. В других случаях для создания легенды для сотрудников правоохранительных органов использовалась личная информация умерших детей. См.: Paul Lewis and Rob Evans, UN official calls on British government to investigate undercover police scandal [Представитель ООН призывает британское правительство расследовать скандал с полицейскими, работавшими под прикрытием], The Guardian website, 24 January 2013, URL: [www.theguardian.com/uk/2013/jan/23/un-official-undercover-police-scandal](http://www.theguardian.com/uk/2013/jan/23/un-official-undercover-police-scandal).

23 Statement by the United Nations Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association at the conclusion of his visit to the United Kingdom [Заявление Специального докладчика ООН по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации при завершении его визита в Соединенное Королевство]. Подробнее см.: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12945&LangID=E#sthash.gUJ3z9To.dpuf>.

информацию о количестве участников, их поведении и предупредить о возможном возникновении проблем;

- они могут быть полезным ресурсом для коммуникации с участниками по причине их хорошей видимости и непосредственного доступа к собранию;
- любое решение об организованном размещении конной полиции на месте собрания должно приниматься оперативным командованием, поскольку в некоторых ситуациях лошади могут нанести непреднамеренные травмы пешеходам;
- полиция никогда не должна рассматривать лошадей в качестве оружия или средства для применения силы;
- необходимо предупредить общественность перед использованием лошадей во время собрания;
- лошади требуют особого подхода, и поэтому всегда необходимо обращаться за рекомендациями к старшему офицеру конной полиции;
- лошади нуждаются в соответствующем уходе и ветеринарном обслуживании в непосредственной близости от места собрания, и они не могут быть задействованы так же долго, как люди;
- у сотрудников конной полиции, полностью экипированных средствами индивидуальной защиты, обезвоживание организма наступает через такое же время и ведет к тем же последствиям, что и у пеших полицейских;
- сотрудники конной полиции могут быть использованы для сбора улики, поскольку они расположены выше и имеют лучший обзор (в этом случае их шлемы должны быть оборудованы камерами).

### Служебные собаки

Собаки используются многими полицейскими организациями для различных видов своей деятельности. Они могут быть задействованы отдельно или в составе группы. Однако из-за того, что присутствие собак может быть воспринято как запугивание и провокация, они не должны использоваться на постоянной основе, а только при определенных обстоятельствах. Собаки неэффективны для работы с большими собраниями.

При использовании служебных собак необходимо учитывать следующее:

- собаки не должны использоваться для борьбы с беспорядками, сдерживания и разгона демонстраций;

- собаки и кинологи должны быть обучены в соответствии с высокими требованиями;
- кинологов всегда должны поддерживать пешие сотрудники полиции;
- перед использованием кинологов с собаками для охраны порядка об этом следует предупредить участников собрания;
- собаки не могут отличить тех, кто нарушает закон, от тех, кто его не нарушает;
- люди могут посчитать использование собак провокацией, угрозой или оскорблением, и это может вызвать различные последствия;
- собаки требуют соответствующей транспортировки и ветеринарного обслуживания, и поэтому каждый раз перед использованием собак следует обращаться за рекомендациями к специалисту;
- данный прием может непропорциональным образом подействовать на некоторые религиозные группы, у которых могут быть определенные исторические ассоциации, связанные с использованием собак.

### *Ресурсы и оборудование*

#### **Заграждения**

Различные типы заграждений могут быть использованы при полицейском обеспечении мирных собраний с учетом принципа «в пределах видимости и слышимости». Они предназначаются для ограничения движения собрания, имеющего насильственный характер, или, в некоторых случаях, для того чтобы скрыть одну противостоящую сторону от другой. Заграждения могут включать уже существующие объекты, специально изготовленные конструкции, а также средства, специально адаптированные под конкретную задачу:

- готовые заграждения включают естественные преграды, здания, кустарниковые насаждения и другую растительность, а также возведенные функциональные стены для разделения территории (некоторые здания (например, посольства) уже построены со специальными ограждениями);
- специально изготовленные заграждения включают заграждения для контроля толпы (иногда называемые «французскими барьерами»), силовые барьеры (Mojo) для ограждения сцены (используются во время концертов и других выступлений), спиральные барьеры безопасности (используются для замедления движения

толпы), ограждение по периметру (фан-барьеры) Heras (различных типов), а также ленты;

- адаптированные заграждения могут включать транспортные средства, сотрудников полиции (в том числе на велосипедах или лошадях) или металлические грузовые контейнеры.

При использовании заграждений необходимо учитывать следующее:

- заграждения должны быть на месте задолго до сбора участников или начала собрания;
- физические барьеры ограничивают собрание, и поэтому в рамках подхода «без неожиданностей» и в целях охраны собрания полиция должна проинформировать организаторов о намерении использовать такие средства;
- заграждения служат препятствием движению как полиции, так и демонстрантов;
- полиция должна обеспечить наличие удобных пунктов выхода и входа;
- «живое» ограждение из сотрудников полиции позволяет вести диалог, но также может спровоцировать реакцию и агрессивные действия;
- физические заграждения могут ограничивать диалог, но могут также и предотвратить чрезмерную реакцию со стороны полиции или участников собрания путем ограничения физического контакта;
- тип используемого заграждения должен отражать риски (например, заграждения для контроля толпы легко могут превратиться в оружие в руках агрессивных участников собрания);
- физические барьеры невозможно просто передвинуть, и они ограничивают быстрое развертывание сил полиции;
- большинство заграждений ограничивает передвижение людей, и в критических ситуациях люди могут оказаться в ловушке или даже могут быть задавлены у этих заграждений.

### **Дымовая завеса**

Использование дыма может создать визуальный барьер, позволяющий передислоцировать силы полиции или увести уязвимых людей из поля зрения демонстрантов.

При использовании дымовых завес необходимо учитывать следующее:

- дымовые завесы должны использоваться только в случае нападения на полицейских (с применением огнестрельного оружия, зажигательных средств или взрывных устройств);
- дымовые завесы должны использоваться только под руководством оперативного командования;
- ветер может изменить направление дыма, а сильный ветер может сделать использование дыма неэффективным;
- дым может скрыть полицию от собрания, но также и собрание от полиции;
- участники собрания могут принять дымовую завесу за слезоточивый газ, и это может спровоцировать враждебную реакцию или панику;
- должны быть предусмотрены пути отхода для участников собрания на случай возникновения паники;
- могут высказываться предположения о том, что дым был использован для сокрытия небезупречных действий полиции;
- перед использованием дыма собрание следует предупредить об этом (за исключением чрезвычайных ситуаций);
- дымовые шашки никогда не следует запускать в сторону людей;
- дым может оказать негативное влияние на действия полиции.

### **Использование полицейских автомобилей**

Использование полицейского транспорта в качестве варианта тактики требует соблюдения четких правил. Не существует таких обстоятельств, при которых было бы допустимым направить транспортное средство на скорости в толпу участников собрания. Такое действие считалось бы неизбирательным применением потенциально смертоносной силы, и оно не может быть оправдано с точки зрения прав человека.

При использовании полицейских автомобилей необходимо учитывать следующее:

- транспортные средства полиции могут использоваться в качестве передвижных заграждений;
- они могут использоваться как звукоусиливающая система для коммуникации с участниками собрания;
- они могут использоваться для обеспечения освещения;
- они могут использоваться для перевозки большого числа сотрудников, транспортировки задержанных лиц или оборудования;
- они могут использоваться в качестве защиты от летящих предметов;

- они могут использоваться для демонстрации силы, с тем чтобы предотвратить незаконные действия;
- водители должны пройти соответствующую подготовку и иметь права на управление данным видом транспортных средств;
- использование звукового сигнала или фар может повлиять на поведение участников собрания.

### Искусственное освещение

Это средство может использоваться для освещения определенной зоны, с тем чтобы уменьшить риск для здоровья и безопасности людей или снизить ощущение анонимности своих действий у отдельных лиц. Освещение может помочь в сборе оперативной информации и улик. Если проведение собрания было запланировано организаторами при слабом естественном освещении, в ходе планирования действий полиции может быть рассмотрен вопрос об искусственном освещении.

Искусственное освещение может:

- подаваться с вертолета (система «ночное солнце»);
- подаваться с автомобиля;
- быть наземного типа;
- быть портативным;
- иногда может требовать наличия внешних источников энергии.

### Поддержка с воздуха

Если есть возможность использовать поддержку с воздуха, это может быть важным ресурсом для любой группы командования, обеспечивающим обзор территории и помогающим сбору улик и оперативной информации. Существуют различные типы поддержки с воздуха, которые могут использоваться полицией. Среди них следует отметить следующие:

- вертолеты;
- самолеты;
- дирижабли;
- воздушные шары (тепловые аэростаты);
- беспилотные летательные аппараты с дистанционным управлением.

При использовании поддержки с воздуха необходимо учитывать следующие факторы:

- стоимость;

- доступность;
- время полета и необходимость заправки;
- поддержка с воздуха может помочь в эффективном размещении ресурсов полиции;
- контроль с воздуха может восприниматься как провокационное действие и может привести к эскалации напряженности на собрании;
- против пилотов могут быть использованы лазеры;
- шум от летательных аппаратов может затруднять коммуникацию;
- необходимо наличие возможностей для осуществления взлета и посадки.

### *Средства вооружения*

Перед тем, как принимается решение об использовании полицией любых специальных средств или любого оружия, необходимо всегда обеспечить, чтобы применение силы являлось необходимым в данный конкретный момент и чтобы любая сила, разрешенная к использованию, всегда была соразмерной. Это означает, что способ и уровень применения силы должны быть минимально необходимыми для достижения желаемых целей и что негативные последствия применения силы не должны сводить на нет достижение законной цели. Сила не должна использоваться, если требуемый уровень ее использования может повлечь за собой причинение чрезмерного вреда тем, против кого направлена эта сила. Также следует принять особые меры для того, чтобы вред не был причинен сторонним наблюдателям или мирным участникам собрания.

Важно помнить о том, что любое использование силы является потенциально смертельным и что любое применение оружия может привести к причинению особенно тяжелого вреда некоторым уязвимым группам, в том числе, в частности, детям и молодежи, пожилым людям, лицам с ограниченными возможностями или с другими физическими ограничениями.

Любое использование средств вооружения и порядок получения разрешения на их использование, а также соответствующее предупреждение всегда должны быть полностью задокументированы для последующей оценки (после завершения собрания).

### Линия из полицейских щитов

Сотрудники полиции, размещенные на месте собрания в защитной экипировке, в шлемах и со щитами, создают преграду и демонстрируют наличие силы, что помогает предупредить насильственные действия. Тем не менее в некоторых ситуациях такая шеренга щитов может привести к противоположному эффекту, вызвав в ответ насилие и спровоцировав беспорядки. Использование щитов в первую очередь является средством для защиты сотрудников от летящих предметов. В сочетании с использованием дубинок (см. ниже) это средство может применяться при необходимости перехода к наступательным действиям, а плоская поверхность щита может использоваться для оттеснения людей. Следует соблюдать осторожность, с тем чтобы край щита не был использован в качестве оружия, так как это может привести к серьезным травмам (особенно при ударах в область головы или шеи), которые могут привести к летальному исходу.

При использовании тактики построения линии из полицейских щитов необходимо учитывать следующее:

- все полицейские должны иметь соответствующую экипировку;
- для использования полицейских со щитами требуется обеспечить специальное обучение, физическую подготовку и отбор сотрудников;
- необходимо иметь эффективную систему командования и контроля, включая командиров передовых подразделений, готовых сдерживать сотрудников, которые превышают уровень необходимой силы;
- любое использование данной тактики ограничивает возможности полиции для ведения переговоров и диалога;
- если сотрудники со щитами больше не требуются, они должны быть выведены с места проведения собрания;
- в случае нападения на полицейских щиты могут быть превращены в оружие, используемое против полиции, и с их помощью сотрудникам могут быть причинены серьезные травмы.

### Дубинки

Применение полицией дубинок в координированном порядке и с соблюдением дисциплины помогает оттеснить или разогнать участников собрания, прибегающих к насилию, или же защитить отдельных сотрудников полиции от нападения. Каждый удар дубинкой должен быть оправдан с точки зрения принципа соразмерности. Дубинки следует использовать только тогда, когда другие средства,

представляющие собой более низкий уровень применения силы, уже были задействованы и оказались неэффективными или же их использование является нецелесообразным с практической точки зрения.

При использовании данного средства необходимо учитывать следующее:

- дубинки могут использоваться как демонстрация силы и визуальное предупреждение для митингующих, с тем чтобы люди не прибегали к насилию или покинули определенную зону;
- дубинки не следует использовать провокационным образом (например, производя ими удары по щитам, чтобы взбудоражить толпу);
- использование дубинок рассматривается в качестве агрессивных и угрожающих действий и может привести к повышению напряженности и эскалации насилия;
- необходимо предупредить людей об использовании дубинок, однако это правило может быть отменено, если обстоятельства не позволяют его выполнить или если незамедлительное использование дубинки необходимо для устранения угрозы;
- за исключением ситуаций, когда существует риск смерти или получения серьезной травмы, удары дубинкой никогда не должны наноситься по голове или плечам, а также по половым органам, позвоночнику и другим уязвимым частям тела, так как такое применение силы может привести к летальному исходу или к серьезным травмам;
- после того, как законная цель применения дубинки была достигнута, использование силы должно быть прекращено;
- ответственность за применение силы лежит как на офицере, который дал приказ использовать или держать наготове дубинки, так и на конкретном сотруднике, использующем дубинку;
- использование дубинок требует высокого уровня подготовки, эффективного командования и контроля, а также личной дисциплины.

### **Водометы**

Существуют различные типы водометов, используемых полицией, и они могут выполнять разные функции. Некоторые из них оснащены камерами для сбора улик (см. выше раздел о группах по сбору уликам), а при помощи других можно использовать воду в сочетании с химическими веществами (см. ниже раздел об использовании химических средств). Во время полицейского обеспечения собраний

должны использоваться только водометы, предназначенные для правоохранительной деятельности, а не для тушения пожаров. Любое использование водометов должно быть оправдано в соответствии с требованиями соразмерности.

Основной функцией водометов является подача большого количества воды, направляемой со значительной силой против участников собрания. Водометы никогда не должны использоваться для разгона собраний, проходящих мирно.

При использовании водометов необходимо учитывать следующее:

- использование водометов должно быть разрешено на уровне оперативного командования или выше;
- водометам необходим готовый запас воды из безопасного источника с достаточным давлением, чтобы можно было быстро запустить устройство;
- водометы – более избирательный вид применения силы, чем слезоточивый газ, но менее избирательный, чем боеприпасы ударного действия (например, пластиковые пули, резиновые пули, пластиковые патроны с разрушающимися шариками, патроны с пеной, патроны с резиновыми шариками или мешочки с картечью);
- присутствие водометов может рассматриваться участниками собрания как запугивание или провокация;
- перед применением водометов необходимо предупредить об этом участников собрания;
- использование водометов может создать риски (например, скользкую поверхность), а высокое давление воды может сбивать людей с ног и вызывать травмы;
- водометы лучше применять для статических собраний, чем для мобильных собраний или движущихся маршей;
- должны существовать необходимые пути рассредоточения или отхода, с тем чтобы люди могли безопасно отойти;
- водометы никогда не должны использоваться против лиц, которые в результате этого могут упасть с высоты;
- медицинская помощь должна оказываться всем тем, кто в ней нуждается;
- управлять водометами должны только квалифицированные сотрудники полиции;
- командиры должны помнить о том, что необходимо выделить сотрудников для охраны водометов;

- водометы никогда не должны использоваться при температуре воздуха ниже 0°.

### Химические средства

Использование газа CS, широко известного как слезоточивый газ, является, возможно, наиболее известной полицейской тактикой контроля толпы (в нескольких странах используется не столь сильнодействующий, но более токсичный газ хлорацетофенон (CN)). Кристаллы хлорбензальмалондинитрила распыляются в облаке газа и при вдыхании или при контакте с влажной кожей вокруг глаз или рта вызывают ощущение жжения, а затем чихание и кашель. В большинстве случаев действие газа заканчивается через 10-20 минут. Однако длительное воздействие газа или его высокая концентрация могут вызвать болезненные волдыри на коже.

Слезоточивый газ обычно содержится в гранатах, которые отстреливаются из специально приспособленных карабинов, хотя для этой же цели могут использоваться и соответствующие ручные гранаты. В обоих случаях демонстранты имеют возможность подобрать гранату и бросить ее обратно в сторону полицейских. В других системах используются небольшие гранулы с газом, которые испаряются, как только падают на землю. Ни одна из этих тактик не должна быть направлена на попадание снарядов непосредственно в человека.

В некоторых случаях слезоточивый газ может быть добавлен к воде, которая используется в водометах. Такое применение силы является более избирательным и может быть направлено на конкретное лицо. Этот метод меньше затрагивает других участников собрания, так как кристаллы не распыляются в воздухе. Однако затронутые лица будут подвергаться воздействию слезоточивого газа в течение более длительного времени, потому что кристаллы впитываются в одежду вместе с водой.

Тактической целью использования слезоточивого газа должен быть только разгон собрания, и газ никогда не должен использоваться там, где люди не в состоянии разойтись (например, в замкнутых пространствах). Решение о разгоне собрания должно быть необходимым и соразмерным. Участников должны попросить разойтись, и они должны проигнорировать эту просьбу. Кроме того, для достижения цели (разгона собрания) сначала следует использовать менее сильные средства. Перед любым использованием слезоточивого

газа необходимо предупредить об этом участников собрания. Риски, связанные с использованием газа (как для мирных участников, так и для других лиц), должны быть тщательно проанализированы, с тем чтобы они не превышали фактический ущерб, который полиция стремится предотвратить или остановить посредством разгона собрания.

Еще одним химическим ирритантом является газ ОС (олеорезин капсикум), или перцовый газ. Он используется по-другому, поскольку предназначен для распыления в лицо. Это средство не подходит для целей разгона собрания или для принуждения какого-либо лица к подчинению действиям полиции; его можно использовать только для защиты от лиц, прибегающих к насилию. Как правило, этот газ находится в баллончике, похожим на небольшой огнетушитель, с рукояткой как у пистолета. Из-за давления при распылении он никогда не должен использоваться на расстоянии менее одного метра, иначе это может вызвать травму лица или глаз.

Химические вещества широко используются силами полиции, однако существуют определенные условия, в которых они никогда не должны применяться. К таким ситуациям относится разгон мирных собраний, в которых участвуют пожилые люди, дети или другие лица, которые могут испытывать трудности, если им нужно быстро отойти от места применения газа, чтобы избежать воздействия химических веществ. Слезоточивый газ также нельзя использовать в замкнутых помещениях или на стадионах, где количество выходов ограничено и существует опасность возникновения давки. Полиция должна использовать только соответствующим образом протестированные и принятые к применению химические средства, получив четкие инструкции о том, как их использовать, и соблюдая всех необходимые меры предосторожности для предотвращения лишнего или чрезмерного вреда или травм.

При использовании химических средств необходимо учитывать следующее:

- любое решение о применении полицией химических средств во время конкретного собрания должно быть принято как минимум на уровне оперативного командования;
- полиция не должна стрелять в людей патронами или гранатами с химическими веществами;

- полицейские должны иметь надежное защитное снаряжение, поскольку применение химических веществ может привести к травмам или другим последствиям для сотрудников полиции;
- полицейские, которые применяют химические средства, должны быть обучены их правильному использованию;
- использование химических средств на месте проведения собрания должно находиться под контролем оперативного командира;
- когда поставленная цель достигнута, использование этих средств должно быть остановлено оперативным и тактическим командованием;
- погодные условия могут оказать существенное влияние на использование химических веществ;
- данная тактика служит прежде всего разгону толпы и должна использоваться только там, где другие методы не дали желаемого результата (или были бы неэффективными, если бы их попытались применить), и только в случае перерастания ситуации в широко-масштабное насилие;
- перед использованием химических средств необходимо предупредить об этом участников собрания;
- химические вещества никогда не должны использоваться в тех местах, где возможности разойтись ограничены (например, на футбольных стадионах или на улицах, которые заканчиваются тупиком);
- должны быть предусмотрены выходы на случай возникновения паники;
- пути отхода должны быть пригодными для использования (с учетом направления ветра и места распыления химических веществ);
- пути отхода должны быть открытыми и очевидными для собрания, с тем чтобы предотвратить или свести к минимуму возможные травмы;
- пути отхода никогда не должны вести в сторону полицейских порядков, если отсутствуют боковые проходы;
- в случае распыления средств, переносимых по воздуху, следует учитывать присутствие других людей в данном районе (например, газ не должен распыляться рядом с больницами);
- медицинская помощь должна оказываться всем тем, кто в ней нуждается;
- обязательным должно быть написание подробных рапортов об использовании химических средств (почему использовались, каким образом, насколько эффективно, наличие пострадавших и т. д.).

### Патроны ударного действия

Существует широкий спектр нелетальных боеприпасов ударного или травматического действия, которые используются по всему миру. К ним относятся патроны с деревянными пулями, резиновые пули, пластиковые патроны с разрушающимися шариками, патроны с пеной, патроны с резиновыми шариками и мешочки с картечью. Скорость и калибр этих патронов сильно различаются, однако предоставленные рекомендации относительно различных типов таких средств не входит в задачи настоящего руководства. Тем не менее, существуют определенные факторы, которые необходимо учитывать при использовании этого вида боеприпасов в ходе охраны порядка на публичных собраниях.

Снаряды ударного действия занимают очень высокое место в классификации средств для применения силы – сразу за огнестрельным оружием. Именно поэтому полиция должна знать, что, хотя снаряды ударного действия относятся к нелетальным боеприпасам, при неправильном использовании они могут привести к смерти или серьезной травме. Таким образом, необходимо принимать меры по снижению этого риска.

При использовании патронов ударного действия необходимо учитывать следующее:

- следует использовать только проверенные и принятые к применению типы боеприпасов;
- должны существовать четкие инструкции, касающиеся расстояния применения оружия и соответствующих целей;
- сотрудники полиции должны знать о рисках, сопряженных с применением таких боеприпасов, и следовать инструкциям;
- разрешение на вооружение полицейских такими боеприпасами должен давать оперативный командир, а на их использование – тактический командир;
- патроны ударного действия должны использоваться только тогда, когда существует непосредственная опасность нанесения тяжкого телесного повреждения или гибели человека;
- такие боеприпасы должны использоваться только специально подготовленными сотрудниками полиции, которые имеют соответствующее снаряжение;
- стрельба патронами ударного действия должна производиться только по лицам, представляющим непосредственную угрозу

с точки зрения нанесения людям тяжких телесных повреждений или гибели людей;

- патроны ударного действия никогда не должны использоваться для неизбирательной стрельбы по толпе;
- стрельба такими патронами должна производиться только по нижней части туловища или по ногам (за исключением ситуаций отражения непосредственной угрозы серьезных травм или гибели людей);
- полицейские не должны преднамеренно стрелять этими патронами так, чтобы они ricochetили от земли перед попаданием в цель;
- использование боеприпасов ударного действия на месте проведения собрания должно находиться под контролем оперативного командира;
- когда поставленная цель достигнута, решение об использовании таких боеприпасов и о вооружении ими полицейских, участвующих в операции, должно быть пересмотрено оперативным и тактическим командованием;
- должны существовать необходимые пути отхода или рассредоточения, позволяющие людям безопасно отойти от места проведения собрания;
- медицинская помощь должна оказываться всем тем, кто в ней нуждается;
- патроны ударного действия следует использовать только после того, как другие методы были использованы и оказались неэффективными (или не дали бы результата, если бы их попытались применить);
- необходимо предупредить участников собрания о применении таких боеприпасов до того, как полицейские их применяют (если это возможно).

### **Огнестрельное оружие**

В соответствии с Основными принципами применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (ООН), огнестрельное оружие может применяться только в отношении лиц, представляющих собой непосредственную и реальную угрозу жизни другого человека. Огнестрельное оружие находится в самом конце условного спектра вариантов применения силы и является смертоносным оружием. Его никогда не следует рассматривать в качестве инструмента охраны правопорядка во время собраний. Огнестрельное оружие нельзя использовать для разгона собраний, даже если имеют место продолжающиеся акты насилия.

Если тот же или аналогичный эффект может быть достигнут другими методами, эти методы должны быть использованы вместо огнестрельного оружия. Лишение человека жизни противоречит первому принципу полицейской деятельности (защита жизни) и является нарушением права на жизнь. Таким образом, жизнь человека можно подвергнуть опасности только в том случае, если это делается для защиты или спасения другой жизни.

Если информация, полученная от полицейской разведки, свидетельствует о том, что в данной конкретной ситуации существует необходимость задействовать в операции специальных сотрудников с огнестрельным оружием (в отличие от сотрудников, имеющих обычное снаряжение) в целях полицейского обеспечения определенных аспектов собрания, то такие сотрудники должны быть хорошо обучены и экипированы. В течение всего собрания они должны выполнять только одну функцию, которая связана с возможным применением огнестрельного оружия.

В связи с использованием огнестрельного оружия необходимо учитывать следующее:

- сотрудники полиции по охране общественного порядка должны быть вооружены только личным оружием, находящимся в застегнутой кобуре на пояском ремне;
- огнестрельное оружие следует доставать только тогда, когда сотрудник полиции или любое другое лицо находится в ситуации, содержащей непосредственную угрозу жизни;
- в соответствующих ситуациях сотрудников полиции по охране общественного порядка должны, если это возможно, поддерживать небольшие группы полицейских, вооруженных огнестрельным оружием, которое имеет повышенную меткость боя и оптический прицел и которое при применении необходимо держать двумя руками;
- решение об использовании групп полицейских с огнестрельным оружием должно приниматься только оперативным командованием в связи с наличием явных угроз, а контролироваться эти группы должны тактическими командирами на месте операции;
- ответственность за использование огнестрельного оружия лежит на командире, а также на сотрудниках полиции, использующих такое оружие;
- огнестрельное оружие должно использоваться только после того, как другие методы были использованы и оказались

неэффективными (или не дали бы результата, если бы их попытались применить)

- должны производиться только направленные одиночные выстрелы и только до тех пор, пока угроза не будет устранена; автоматический огонь неприемлем;
- неизбирательная стрельба по толпе является незаконной и неприемлемой;
- огнестрельное оружие может применяться только в отношении лиц, представляющих собой непосредственную и реальную угрозу жизни любого другого человека, включая сотрудников полиции;
- соответствующие сотрудники полиции должны помнить о шальных пулях и возможности поражения ни в чем невиновных сторонних наблюдателей;
- когда желаемая цель достигнута, использование огнестрельного оружия должно быть прекращено, а решение о его использовании на месте собрания должно быть пересмотрено оперативным и тактическим командованием (как и во всех ситуациях, связанных с применением силы, каждый конкретный сотрудник полиции должен прекратить использование огнестрельного оружия, если цель достигнута и потребности в использовании оружия больше нет);
- должны быть предусмотрены возможности для отхода людей на случай возникновения паники;
- медицинская помощь должна оказываться всем тем, кто в ней нуждается;
- каждый случай использования огнестрельного оружия должен быть отражен в полицейских рапортах и должен быть проанализирован.

### **Контрольный список обязанностей группы командования на этапе оперативного планирования**

#### Стратегическое командование:

- ✓ предоставляет оперативному командиру стратегический план;
- ✓ контролирует подготовку оперативного плана, обеспечивая его соответствие стратегическим намерениям;
- ✓ продолжает поддерживать диалог с организаторами;
- ✓ предоставляет соответствующие ресурсы для успешной охраны правопорядка во время собрания.

#### Оперативное командование:

- ✓ ведет диалог с организаторами по конкретным вопросам;
- ✓ составляет оперативный план в соответствии со стратегическими намерениями, в котором четко указывается процесс принятия решений относительно любых действий, влияющих на соблюдение прав человека;
- ✓ определяет, какие именно тактические действия будут использоваться в конкретных ситуациях и как устранить риски, связанные с их использованием;
- ✓ передает всю соответствующую информацию обратно стратегическому командованию;
- ✓ определяет соответствующие задачи полиции;
- ✓ определяет тактику, необходимую для решения этих задач (принимая во внимание результаты оценки рисков);
- ✓ назначает тактических командиров для данной операции.

## ГЛАВА 7. ЭТАП ТАКТИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

После того, как составлен оперативный план, оперативный командир выделяет необходимое количество сотрудников для выполнения каждой конкретной функции или для контроля за определенной зоной. Особое внимание должно быть уделено тому, чтобы к решению соответствующих задач привлекались только те сотрудники, которые надлежащим образом обучены и экипированы.

Помимо этого, следует рассмотреть вопрос о назначении тактических командиров и определить их роли или функции. Тактическим командирам должно быть предоставлено достаточно времени для того, чтобы они подготовились к выполнению своей роли. Они должны провести соответствующую проверку, с тем чтобы предотвратить возникновение непредвиденных проблем. Тактические командиры должны составить собственные тактические планы, соответствующие их ролям.

Все сотрудники полиции, выполняющие тактические задачи на месте проведения собрания, имеют право на защиту личных прав и свобод. Необходимо также уделить внимание здоровью и безопасности полицейских, обеспечив их эффективную подготовку и предоставив им соответствующие ресурсы. Далее приведены некоторые из ключевых факторов, которые необходимо учитывать полицейским командирам.

### *Владение информацией*

**Инструктаж.** Инструктаж сотрудников является важной частью любой операции. Он призван обеспечить осведомленность каждого задействованного сотрудника о стратегических намерениях полиции в отношении данного собрания, а также обо всех тактических параметрах. Все сотрудники полиции должны в полной мере понимать свои роли и обязанности. Во время инструктажа также следует напомнить полицейским об их обязанностях согласно международному праву в сфере прав человека, об ограничениях на применение силы и о необходимости сообщать о любом применении силы старшему офицеру.

Оперативный командир несет ответственность за то, чтобы все тактические командиры были проинструктированы. Тактические командиры, в свою очередь, должны проинструктировать всех

сотрудников, находящихся под их командованием, прежде чем те приступят к охране правопорядка на месте проведения собрания. Всем полицейским должен быть заранее предоставлен доступ к оперативному плану, с тем чтобы они были хорошо проинформированы и подготовлены. Как вариант, оперативный план может быть заранее разослан всем сотрудникам полиции по защищенным каналам связи. Содержание инструктажа должно быть записано. Для больших или предположительно сложных операций хорошей практикой является организация оперативным командиром штабных учений для всех тактических командиров, во время которых могут быть смоделированы различные сценарии и чрезвычайные ситуации.

Хороший инструктаж должен:

- проходить в подходящем помещении (с учетом размера группы);
- проходить в такое время и в таком месте, которые гарантируют отсутствие помех;
- предоставить сотрудникам полиции возможность задавать вопросы офицеру, проводящему инструктаж, в целях уточнения своих ролей;
- подкрепляться письменными инструкциями тактических командиров, с тем чтобы не было никаких сомнений в том, что конкретно требуется от каждого сотрудника;
- не содержать расхождений и противоречий (если проводится ряд инструктажей в связи с масштабом операции).

Тактические командиры также должны обеспечить, чтобы сотрудники, находящиеся в их подчинении, были проинформированы о любых изменениях и развитии событий во время собрания.

### *Содействие*

Далее перечислены необходимые предварительные условия для эффективного содействия полиции любому собранию.

**Обучение.** Полицейские, участвующие в охране правопорядка во время собрания, должны быть надлежащим образом обучены и экипированы в соответствии с их ролями и конкретными обязанностями.

**Проверка снаряжения.** Все сотрудники полиции обязаны проверить свое снаряжение, с тем чтобы убедиться, что оно соответствует своему

назначению. Когда на собрании размещаются сотрудники полиции со специальным снаряжением нелетального действия или с огнестрельным оружием, должны быть тщательно записаны серийные номера всех единиц снаряжения; кому и когда оно было выдано и, если выдавались боеприпасы, – точное количество патронов, выданных конкретному сотруднику. Это должно происходить под контролем вышестоящего офицера полиции, который должен поставить свою подпись под этой записью.

В день собрания необходимо обеспечить наличие достаточного количества устройств радиосвязи в рабочем состоянии (включая запасные батарейки), с тем чтобы работала связь между тактическими командирами и оперативным командиром. Особое внимание следует уделить сотрудникам, которые размещены в отдаленных местах и которые могут оказаться отделенными и изолированными от своих коллег. Необходимо сделать копии списка номеров мобильных телефонов, с тем чтобы связь могла продолжаться в случае нарушения радиосвязи. Все переговоры по радио и соответствующие телефонные звонки должны записываться и сохраняться, если это возможно, для будущей проверки (на тот случай, если будет проводиться расследование).

Следует проверить громкоговорящие установки, чтобы убедиться в том, что они подходят к масштабу и месту проведения собрания. Электронные указатели должны содержать текст на соответствующем языке и иметь автономный источник питания.

**Транспорт.** Необходимо подготовить достаточное количество транспортных средств для доставки задействованных сотрудников полиции до места несения службы в связи с проведением собрания. Помимо этого, соответствующие транспортные средства должны быть готовы для безопасной перевозки задержанных лиц. Если на месте проведения собрания дежурят медики, необходимы автомобили скорой помощи для перевозки больных или травмированных людей. Если на собрании задействованы полицейские, не знакомые с данной местностью, необходимо рассмотреть вопрос о привлечении местных водителей и использовании навигаторов.

**Передышка.** Сотрудники, несущие дежурство на собрании в течение длительного времени, нуждаются в питании, а также в посещении туалета. Таким образом, командиры должны обеспечить достаточное питание и наличие туалетов или предоставить сотрудникам

короткие перерывы (временно заместив их другими сотрудниками). Вода особенно важна для полицейских, работающих в жарком климате, и потребность в воде увеличивается, если сотрудники работают в защитном снаряжении. Аналогичным образом, полицейским в холодном климате должны предоставляться горячие напитки во время и после работы на собрании.

**Отдых и восстановление сил.** Сотрудники полиции, которые в течение долгих часов охраняют порядок на собрании, должны иметь перерывы для отдыха. Это касается как командиров, так и сотрудников, размещенных на передней линии. Усталость притупляет способность принимать решения, поэтому чрезвычайно важно, чтобы сотрудники имели возможность отдохнуть. Это означает, что им потребуется замена. Тщательное планирование позволит избежать слишком долгого нахождения полицейских на дежурстве во время собрания.

**Заинтересованные стороны.** До начала собрания следует определить основные заинтересованные стороны и установить с ними связь. Пожарные, аварийно-спасательные службы, а также служба скорой медицинской помощи должны продолжать свои обычную работу все время, пока идет собрание, так как любое вмешательство в их деятельность может иметь серьезные последствия для безопасности местных жителей. Собрание может нарушить работу других местных организаций, предоставляющих услуги населению, и поэтому как можно более раннее взаимодействие полиции с этими субъектами будет способствовать быстрому решению возможных проблем.

Если в операции по охране правопорядка во время собрания участвуют разные ведомства, важно обеспечить хорошую координацию их действий. Это включает в себя установление четкой субординации, использование одинаковых радиочастот для связи между ведомствами и т. д. Целесообразным может быть создание совместного штаба тактического командования, в работе которого могут участвовать другие важные стороны, получающие таким образом возможность взаимодействовать непосредственно с оперативным командиром в целях обеспечения потребностей широкой общественности. Тем не менее основной контроль за охраной правопорядка во время собрания должен оставаться у группы командования полиции.

## Коммуникация

**«Без неожиданностей».** Если каналы для диалога установлены и поддерживаются в течение всей подготовки к собранию, происходит обмен информацией, причем не только между организаторами собрания и полицией, но и с участием всех других заинтересованных сторон. Это позволяет полиции принимать продуманные решения, опровергать ложную информацию и избегать недоразумений. Полиция должна понимать, что ее действия и размещение полицейских могут быть неправильно поняты другими субъектами, и поэтому сообщение о действиях до того, как они будут предприняты, может уменьшить и разрядить напряженность. До собрания полиция также должна установить контакт с основными заинтересованными сторонами, представляющими местное сообщество, и должна поддерживать регулярный контакт с ними до самого мероприятия. В некоторых случаях контакт должен продолжаться в течение всего собрания и после него. Это может быть контакт с владельцами местного бизнеса, интересы которых могут быть затронуты собранием, или же с посредниками из местного сообщества. Так можно будет решить возникающие проблемы и передать необходимую информацию.

**Организаторы.** Контакт с организаторами собрания должен поддерживаться как до, так и во время мероприятия. Обмен номерами мобильных телефонов может быть лучшим способом поддержания контакта. Хорошей практикой является назначение на самой ранней стадии подготовки к собранию специального сотрудника по связи с организаторами, который будет выполнять эту функцию на протяжении всего процесса.

**Распорядители.** Хорошей практикой (но не обязанностью в правовом смысле) со стороны организаторов собраний является привлечение легко идентифицируемых распорядителей, с тем чтобы они содействовали собранию и обеспечивали соблюдение всех законно наложенных ограничений. Эти лица не имеют таких полномочий, как правоохранительные органы, и они не должны использовать силу. Наоборот, их действия должны быть направлены на то, чтобы помочь участникам собрания советом, когда это необходимо, или при помощи убеждения добиться сотрудничества от отдельных участников собрания.

**Правозащитники.** Правозащитники – это лица, которые, индивидуально или совместно с другими, занимаются поощрением и защитой

прав человека мирными средствами. Их роль признана Декларацией ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы. Взаимодействие с правозащитными группами на раннем этапе подготовки к собранию может способствовать снижению напряженности и укреплению доверия. Правозащитники также могут в случае необходимости стать источником дополнительной экспертной помощи. Придерживаясь подхода «без неожиданностей», командиры полиции должны стремиться постоянно взаимодействовать с соответствующими правозащитными организациями, с тем чтобы стимулировать обмен взглядами и чтобы быть в состоянии реагировать на информацию правозащитников о возможных нарушениях прав человека во время обеспечения правопорядка на собраниях<sup>24</sup>. Правозащитники могут заниматься мониторингом свободы собраний, и полиция должна сотрудничать с ними и содействовать их работе.

**Бизнес-сообщество.** Полиция до начала собрания должна установить контакт с местным бизнесом-сообществом, интересы которого могут быть затронуты планируемым мероприятием. Это позволит владельцам предприятий внести изменения в график работы, по-другому организовать транспорт для персонала, а также доставку товаров. Такой подход особенно важен в случаях, когда речь идет о бизнесе, который может иметь отношение к теме собрания.

**Местное сообщество.** Тем, кто живет, работает и пользуется транспортом в районе проведения собрания, заблаговременное предоставление информации о количестве участников и масштабе планируемого мероприятия позволит по-другому организовать свои дела в этот день. Благодаря этой информации люди смогут скорректировать маршруты своих поездок, договориться об уходе за детьми в этот день или купить какие-то важные товары до того, как начнется собрание. Таким образом командиры полиции уменьшают вероятность возникновения конфликтов между местным сообществом и участниками собрания.

---

24 Руководящие принципы по защите правозащитников, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2014. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/123728?download=true>.

### *Дифференцированный подход к участникам собрания*

Оперативные и тактические командиры должны обеспечить полную осведомленность всех сотрудников о вероятном многообразии участников собрания, необходимости понимать потребности различных категорий лиц в течение всего собрания и всегда проводить различие между мирными участниками и участниками, прибегающими к насилию. Это будет способствовать безопасности собрания.

### **Контрольный список обязанностей группы командования на заключительном этапе подготовки к собранию**

#### Стратегическое командование:

- ✓ проверяет оперативный план для обеспечения его соответствия стратегическим намерениям;
- ✓ обеспечивает наличие достаточных ресурсов;
- ✓ обеспечивает реализацию стратегии по взаимодействию со СМИ;
- ✓ передает новую информацию оперативному командирю.

#### Оперативное командование:

- ✓ продолжает поддерживать коммуникацию с организаторами и заинтересованными сторонами;
- ✓ назначает тактических командиров и проводит их инструктаж;
- ✓ проверяет соответствие тактических планов оперативному и стратегическому плану;
- ✓ определяет время и место проведения инструктажа для полицейских;
- ✓ организовывает штабные учения или моделирование событий (во время собрания) с тактическими командирами<sup>25</sup>;
- ✓ постоянно пересматривает задачи полиции и выбранную тактику (на основе оценки рисков), с тем чтобы обеспечить их соответствие ситуации;
- ✓ передает новую информацию стратегическому командованию.

#### Тактический командир:

- ✓ составляет тактические планы, консультируясь с оперативным командованием и другими тактическими командирами;
- ✓ проводит осмотр территории или проверку полицейского снаряжения, за которое он отвечает, с тем чтобы решить любые непредвиденные проблемы на ранней стадии;
- ✓ обеспечивает наличие достаточного количества сотрудников для выполнения задачи, за которую он отвечает;
- ✓ проверяет, насколько хорошо обучены и экипированы его сотрудники для решения своих задач;
- ✓ когда появляется новая информация, передает ее оперативному командованию;
- ✓ следит за самочувствием сотрудников полиции, охраняющих порядок во время собрания.

---

25 Штабные, или кабинетные учения – это упражнение для проработки ситуаций и проверки планов по обеспечению правопорядка по время собрания.

## Часть III

### **ВО ВРЕМЯ СОБРАНИЯ**

## ГЛАВА 8. СОДЕЙСТВИЕ МИРНОМУ СОБРАНИЮ

Ключом к успешному содействию любому собранию является хорошее планирование. Если разработан план, содержащий четкие задачи полиции, обычно нет необходимости привлекать оперативное или стратегическое командование к принятию текущих решений. Большинство собраний – и больших, и маленьких – не создают каких-либо серьезных проблем, а нарушение обычного ритма жизни людей является непродолжительным. Лишь немногие собрания приводят к насилию или к поведению, нарушающему общественный порядок.

Полиция обязана содействовать собраниям, о которых есть уведомление или которые были согласованы, и всегда должна стремиться к тому, чтобы задействовать минимальное количество полицейских ресурсов, необходимых для обеспечения мирного проведения собрания. Тактические командиры должны постоянно анализировать ход полицейской операции в течение всего собрания, опираясь на модель принятия решений, которая должна служить основой их действий.

В данной главе рассматриваются основные действия, которые полиция должна предпринимать при обеспечении проведения мирных собраний. Глава начинается с рассмотрения собраний, информацию о которых полиция получила заранее – либо потому, что организаторы уведомили власти о предстоящем собрании (формальным или неформальным способом), либо в результате получения оперативной информации. Затем описываются действия, которые полиция должна предпринимать в ситуации, когда происходит спонтанное собрание или когда уведомление о собрании не было подано и полиция не была предупреждена. В данной главе также рассматриваются некоторые из факторов, влияющих на поведение участников собрания, и объясняется, как собрание может перерасти в беспорядки и насилие.

### *Владение информацией*

Командиры полиции должны получать самую последнюю информацию о собрании, а также должны обеспечить передачу соответствующим сотрудникам полиции любой новой информации, относящейся к собранию, его участникам или другим событиям, которые могут повлиять на проведение данного мероприятия.

## *Содействие*

**Присутствие на месте собрания.** Важно, чтобы полиция, если это возможно, заняла свои позиции перед тем, как начнут собираться участники собрания. Необходимо иметь возможность разместить сотрудников и оборудование в наиболее подходящих для этого местах, а также установить любые ограждения, перекрыть дороги, пересмотреть оценку рисков и обеспечить, чтобы все было готово для содействия собранию и защиты его участников.

Заблаговременное размещение сил полиции особенно важно в ситуациях, когда место собрания или его маршрут затрагивает спорное или особое пространство. Если представляется важным, чтобы участники собрания или протестующие не заняли определенные зоны, полиция должна будет первой занять такие места. Это позволит избежать недовольства или снизить его уровень, а также снимет необходимость применения силы для оттеснения собрания или его части с этого места.

Заблаговременное прибытие полиции на место собрания также позволит старшим командирам встретиться с организаторами и любыми другими важными сторонами (включая СМИ) по мере их прибытия и предоставить им обновленную информацию или провести брифинг относительно запланированных событий, соблюдая принцип «без неожиданностей».

Командиры полиции должны осознавать разницу между видимым и фактическим присутствием полиции. Там, где это возможно, большинство сотрудников и соответствующее оборудование должно быть размещено недалеко от места собрания, но вне зоны видимости людей, принимающих участие в мероприятии. Альтернативой является маневренное развертывание подготовленных подразделений по противодействию массовым беспорядкам без полной экипировки (защитное снаряжение может быть надето в случае необходимости).

**Терпение.** Полиция должна всегда помнить о том, что в то время как ее обязанностью является поддержание общественного порядка и соблюдения закона, ее роль также дает ей определенную свободу усмотрения. Во время обеспечения порядка на собраниях полиция должна быть готова терпимо относиться к незначительным нарушениям закона и поведению, связанному с нарушением общественного

порядка. Слишком строгое применение закона может вызвать раздражение у участников собрания и привести к эскалации напряженности и противостоянию с полицией. Такой подход должен быть четко указан в оперативных планах и подчеркнут во время инструктажа полицейских.

**Запись решений.** Командиры полиции должны обеспечивать запись, в режиме реального времени, любых своих решений или приказов. Такие записи должны быть доступны для подведения итогов после собрания.

### *Коммуникация*

Как и на других этапах работы, во время собрания необходимо продолжать открытый диалог с организаторами. Если организатор пользуется услугами добровольных или профессиональных распорядителей, полиция может назначить сотрудника для связи с ними, и он будет делиться соответствующей информацией с распорядителями или с организаторами собрания (при отсутствии распорядителей). Информацию о полицейской операции необходимо передать во время специального брифинга, а затем следует поддерживать связь с главным распорядителем на протяжении всего собрания.

В ходе мероприятия тактический командир должен держать открытым канал коммуникации с организаторами, передавая их просьбы оперативному командиру, а также передавая информацию и просьбы полиции организаторам.

Полиция должна всегда стремиться к тому, чтобы любая информация, исходящая от сотрудников на протяжении всего собрания и адресованная организаторам, участникам, контрдемонстрантам, СМИ и правозащитникам, была правдивой и непротиворечивой. Полиция также должна обеспечить последовательное предоставление информации в течение всего мероприятия всем заинтересованным сторонам в соответствии с принципом «без неожиданностей» (в том числе и информации о любых изменениях ситуации).

Полиция также должна стремиться поддерживать двустороннюю коммуникацию с соответствующими субъектами, а не только собирать информацию, которая может помочь проведению операции. Это

означает, что полиция должна не только запрашивать мнения организаторов и участников в режиме реального времени и реагировать на их проблемы, но и предоставлять информацию организаторам, с тем чтобы они могли адаптировать свои действия и подходы в ситуации роста напряженности. В частности, двусторонний обмен информацией может быть эффективным средством борьбы со слухами, которые могут возникать и распространяться во время собрания. Слухи могут стать серьезной помехой в ситуациях, когда отношения между организаторами и полицией оставляют желать лучшего и имеет место недостаток доверия.

Командиры полиции должны уделять особое внимание форме и снаряжению полицейских, количеству полицейских, находящихся непосредственно на собрании, а также типу используемых транспортных средства и другого оборудования, которое находится в поле зрения участников собрания. То, как выглядят сотрудники полиции и какие ресурсы они имеют, является одной из форм невербальной коммуникации, и вид присутствующих полицейских будет посылать организаторам и людям, которые приходят на собрание, четкий сигнал о намерениях и ожиданиях. Увидев полицейских в обычной форме, люди решат, что полиция контролирует ситуацию и рассчитывает на то, что мероприятие пройдет мирно. Если же сотрудники полиции будут иметь специальное снаряжение по борьбе с массовыми беспорядками, то полиция может показаться участникам более агрессивной и готовящейся к предупреждению нарушений. Вид полицейских в защитном снаряжении может создать напряженную обстановку среди участников или снизить порог применения насилия в сотрудников полиции, так как полицейские выглядят защищенными. Это может повысить вероятность проявления агрессии и нежелания сотрудничать с полицией.

### *Дифференцированный подход к участникам собрания*

Командиры должны всегда стремиться к тому, чтобы сотрудники полиции постоянно помнили о многообразии участников собрания и могли реагировать на изменяющиеся потребности различных категорий участников в течение собрания. Они также должны уметь дифференцированно относиться к различным подгруппам участников, с тем чтобы, в частности, обращать внимание на людей, которые своими словами или действиями могут спровоцировать рост

напряженности и в отношении которых может потребоваться быстро принять соответствующие меры еще на раннем этапе.

### *Поведение полиции*

Командирам полиции следует иметь в виду, что полицейские в той же степени чувствуют воздействие толпы, как и участники собрания. По своему социально-демографическому составу сотрудники полиции часто похожи на участников соответствующих собраний и могут испытывать разнообразные эмоции, включая беспокойство, неуверенность, гнев или страх, – особенно когда возрастает напряженность. Основными различиями между сотрудниками полиции и демонстрантами будет то, что полицейские прошли подготовку в области охраны общественного порядка, имеют специальное снаряжение и находятся под командованием старшего офицера. Поэтому важно, чтобы оперативные и тактические командиры обеспечили дисциплину и самоконтроль своих сотрудников, несмотря на возможные оскорбления или другие провокации в их адрес.

Командиры полиции должны всегда думать о том, каким образом можно улучшить отношения с участниками собрания. Они должны помнить, что поведение людей на собрании может меняться в зависимости от отношений между участниками и полицией и от восприятия людьми легитимности роли полиции в обеспечении безопасности на собрании. На всех собраниях присутствуют разные группы участников, имеющие различные взгляды и отношение к полиции и друг к другу. Только небольшое количество собраний будет характеризоваться тотальной враждебностью к полиции. Но подобно тому, как в ответ на действия полиции может повыситься враждебность к ней, может повыситься симпатия и уважение к полиции. Толерантные действия и гуманное отношение (например, оказание помощи лицам, находящимся в тяжелом положении) со стороны сотрудников полиции могут улучшить их отношения с демонстрантами, способствовать большему самоконтролю со стороны участников и помочь разрядить напряженность, в то время как любое применение силы полицией может оказать отрицательное влияние на поведение участников и может повысить вероятность начала беспорядков в разных частях собрания. Сотрудников полиции всегда следует настраивать на позитивное взаимодействие с участниками собрания.

Конфронтационная манера действий полицейских может уменьшить или подорвать легитимность полиции в глазах участников. Наоборот, когда полиция содействует собранию и взаимодействует с людьми, ее могут воспринимать позитивно. Существует большая вероятность того, что участники собрания, которые признают легитимность полиции, будут вести себя мирно, и это значительно уменьшит потенциал для возникновения беспорядков. Такие участники будут более склонны призывать других людей вести себя мирно, и скорее всего, будут дистанцироваться от неподобающего или агрессивного поведения меньшинства. Таким образом, поддержание диалога и содействие собранию на всех его этапах является ключом к спокойной и успешной полицейской операции по обеспечению собрания.

### *Спонтанные собрания*

В некоторых случаях собрания организовываются как реакция на животрепещущую ситуацию или особо срочную проблему, и организаторы и/или лица, принимающие в них участие, могут решить собраться спонтанно. В таких ситуациях невозможно выполнить законное требование об уведомлении. В других случаях собрание может быть организовано таким образом, чтобы удивить тех, кто находится поблизости. Флешмоб – это особый вид спонтанного собрания, когда какая-то группа людей очень быстро собирается вместе (как правило, организовавшись при помощи смс-сообщений или социальных сетей), чтобы высказать мнение или сделать заявление и сразу же после этого разойтись. Некоторые собрания организуются без уведомления полиции, потому что организаторы не доверяют полиции или опасаются, что собрание будет запрещено, и хотят скрыть информацию о том, что собрание состоится.

При том, что такие собрания могут нарушать местное законодательство, полиция должна содействовать всем мирным собраниям. Если полиция не имела возможности подготовиться к мероприятию и выделить ресурсы, может потребоваться срочно отреагировать на ситуацию. В целом, полиция должна иметь планы действий в непредвиденных обстоятельствах, с тем чтобы обеспечить соответствующее реагирование на подобные события.

Развитие технологий социальных сетей, мобильных телефонов и Интернета дает все больше возможностей для того, чтобы быстро

собираться, не полагаясь на традиционные формы организации собраний. Многие спонтанные собрания могут, по сути, не иметь формального организатора, потому что людей созывают на них неформальным образом через самые разные социальные сети. Когда собрание уже проходит, а полиция не получила никакого предварительного уведомления, полицейские, которые первыми окажутся на месте проведения мероприятия, должны принять первоначальные меры. Первой реакцией появившихся полицейских всегда должно быть содействие мирному собранию, а также стабилизация ситуации. Другими словами, сотрудники полиции должны обеспечить мирный характер собрания и безопасность участников, а если имеют место нарушения общественного порядка – не допустить распространения таких действий или обеспечить безопасность от них других людей.

Если полиция обеспечивает порядок на незапланированном собрании, командирам (на оперативном или тактическом уровне) следует сначала оценить ситуацию, используя модель принятия решений, описанную в главе 3, и определить, какие шаги нужно предпринять для содействия собранию. Полиция должна пытаться вести диалог с организаторами, с тем чтобы намерения обеих сторон были понятными. Действовать следует с осторожностью, чтобы не спровоцировать беспорядки или не подвергнуть участников опасности. Оценив ситуацию визуально, полиция может запросить соответствующие ресурсы для эффективного содействия проведению собрания. Если на собрании используется насилие, приоритетом для полиции должно стать сдерживание насильственных действий. Большинство спонтанных собраний являются мирными и вряд ли требуют от полиции намного больше внимания, чем выполнение ее обычных обязанностей.

Абсолютным приоритетом для полиции должна быть безопасность людей. При полицейском обеспечении большинства собраний не требуется контролировать движение транспорта ни во время, ни в конце собрания, когда люди расходятся. Также следует уделить внимание лицам, которые могут противостоять собранию, и рассмотреть вопрос о том, могут ли они создать напряженную обстановку или начать насильственные действия.

Помимо этого, полиция должна рассмотреть вопрос о безопасности всех тех, кого собрание может затронуть косвенным образом. Может появиться необходимость изменить движение транспорта в районе собрания, а также опубликовать информацию о любых задержках

транспорта. Необходимо, в частности, поставить в известность пожарную службу и службу скорой помощи, поскольку любая задержка в работе этих служб может повлиять на их способность срочно реагировать на происшествия. Полиция также должна обратить внимание на жизнь местного сообщества и работу бизнеса в районе проведения собрания. Большие собрания могут привлечь преступников, которые стремятся воспользоваться ситуацией в своих целях. И, наконец, полиции необходимо учитывать такие факторы, как пол и возраст участников собрания, а также тех лиц, которые могут оказаться поблизости.

Если собрание продолжается в течение длительного периода времени, полиции может потребоваться создать командную структуру, определить стратегические намерения, задачи полиции и тактику действий, а также выделить ресурсы и поддерживать формальные каналы коммуникации с организаторами. Любое мирное собрание может создавать определенные неудобства для публики, но полиция не должна заставлять людей уходить и не должна разгонять собрание, если не существует явной угрозы для общественной безопасности. Любое решение об ограничении или разгоне собрания требует тщательного рассмотрения, для того чтобы взвесить права и свободы всех сторон, а также риски, связанные с возможной эскалацией нарушений общественного порядка, и ущерб, который может быть нанесен в случае разгона собрания полицией.

### *Предоставление участникам возможности покинуть собрание*

В определенный момент участники собрания принимают решение покинуть место собрания. Участники и другие лица должны иметь возможность естественным образом разойтись и покинуть место собрания без вмешательства со стороны полиции. Полиция должна рассмотреть вопрос о том, как обеспечить участникам свободный доступ к безопасным путям отхода, ведущим от места собрания. Расходящимся людям также должна быть предоставлена защита от возможного нападения со стороны враждебно настроенных оппонентов, которые могут угрожать им применением насилия.

При использовании любой формы активного разгона собрания необходимо учитывать следующее:

- должны существовать подходящие выходы или пути отхода, позволяющие людям разойтись;

- небольшие рассеянные группы людей могут представлять бóльшую проблему для полиции, чем одна большая группа митингующих;
- после того, как собрание было разогнано, люди должны иметь возможность вернуться домой;
- простое присутствие большого количества сил полиции в поле зрения собрания может замедлить естественный процесс ухода людей, поэтому следует рассмотреть вопрос о том, чтобы вывести полицейских из поля зрения участников собрания, но продолжать держать их в резерве для немедленного развертывания в случае необходимости;
- полиция должна принимать во внимание любые конкретные вопросы, связанные с разгоном собрания, если они могут оказать непропорциональное воздействие на безопасность женщин, детей или лиц с ограниченными возможностями.

Если публичное собрание проходит в безопасном месте, оказывает небольшое влияние или вообще никак не влияет на права и свободы других лиц или на благополучие местного населения, то полиция, используя диалог, должна позволить проведение длительного собрания.

### **Контрольный список обязанностей группы командования на этапе содействия собранию**

#### Стратегическое командование:

- ✓ осуществляет контроль за охраной правопорядка на собрании, с тем чтобы все действия полиции соответствовали стандартам в области прав человека;
- ✓ пересматривает стратегические намерения, с тем чтобы они соответствовали ходу операции;
- ✓ взаимодействует с оперативным командиром в целях обеспечения операции достаточными ресурсами;
- ✓ проводит инструктаж оперативного командира.

#### Оперативное командование:

- ✓ обеспечивает инструктаж всех тактических командиров;
- ✓ передает информацию стратегическому командованию и от стратегического командования;
- ✓ управляет действиями полиции в соответствии с принципами прав человека и стратегическими намерениями;
- ✓ постоянно пересматривает и решает вопрос о необходимости изменить задачи полиции или тактику полиции (на основе оценки рисков и любой новой информации);
- ✓ обеспечивает, чтобы любые факты преступного поведения были надлежащим образом расследованы;
- ✓ продолжает следить за состоянием своих сотрудников.

#### Тактическое командование:

- ✓ проводит инструктаж всех сотрудников, находящихся в его подчинении;
- ✓ обеспечивает, чтобы все сотрудники действовали в соответствии с правами человека и противостояли любым неправомерным действиям или поведению;
- ✓ как можно скорее составляет рапорт о любом применении силы;
- ✓ обеспечивает, чтобы любые доказательства совершения преступлений, в том числе неправомерных действий полиции, собирались, сохранялись и передавались следствию;
- ✓ передает информацию оперативному командованию и от оперативного командования;
- ✓ разрешает или запрещает использование определенной полицейской тактики в зависимости от обстоятельств;
- ✓ следит за состоянием сотрудников, находящихся в его подчинении.

## ГЛАВА 9. ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НАСИЛИЮ И БЕСПОРЯДКАМ ВО ВРЕМЯ СОБРАНИЯ

Полиция должна помнить, что подавляющее большинство собраний проходит мирно, в соответствии с законом и законными ограничениями, а после завершения таких собраний их участники спокойно расходятся. Беспорядки и насилие случаются относительно редко, но в связи с тем, что информация об таких действиях всегда попадает в СМИ, может легко сложиться впечатление, что это более распространенное явление, чем есть на самом деле.

Полиции всегда необходимо учитывать то, как действия, которые она предпринимает (или не предпринимает), и заявления, которые она делает (или не делает), могут влиять на эскалацию напряженности как до собрания, так и во время него. Полиция может иметь небольшое влияние на количество участников собрания, но она может контролировать объем происходящей коммуникации. Именно поэтому так важна эффективная коммуникация (не только с участниками и организаторами собрания, но на более широкой основе – например, через социальные сети) и правило «без неожиданностей». Поощрение полицией надлежащего поведения создает больше шансов на то, что собрание будет иметь мирный характер, чем постоянное ожидание плохого поведения, с тем чтобы отреагировать на него.

До тех пор, пока собрание не прибегает к насилию (даже если оно является незаконным), полиция должна избегать применения силы. Как уже отмечалось выше, силу следует использовать только тогда, когда другие альтернативы не приносят желаемого результата. Любое применение силы в любом контексте всегда должно быть минимально необходимым для восстановления общественного порядка. Полиция всегда должна иметь в своем распоряжении различные тактические приемы для сокращения необходимости применения силы при охране порядка во время собрания и прежде всякого применения силы должна опираться не на вмешательство, а на подходы, включающие коммуникацию, диалог и сбор улик. Всегда, когда есть такая возможность, полиция должна сохранять терпение, с тем чтобы дать время неформальным способам снижения напряженности или пресечения беспорядков возыметь свой эффект.

## Деэскалация

Термин «деэскалация» часто понимают неправильно. Его не следует ассоциировать с пассивным поведением. Деэскалация – это активное снижение напряженности путем коммуникации и других действий, основанных на дифференцированном отношении к участникам собрания (а не ожидание того момента, пока ситуация перерастет в беспорядки или насилие). Деэскалацию следует понимать как позитивную и активную полицейскую тактику, а не как реагирование на меняющиеся обстоятельства. Всякий раз, когда ситуация обостряется и используется сила, полиция должна активно и как можно скорее снижать напряженность, с тем чтобы вернуть ситуацию в нормальное русло.

Как подчеркивается во многих разделах настоящего руководства, полицейские командиры при любой возможности должны использовать различные формы коммуникации в качестве способа снижения напряженности и деэскалации сложившейся ситуации. В частности, командир полиции должен поддерживать контакт с организатором собрания и другими соответствующими субъектами на протяжении всего собрания при помощи личного общения или контактов по мобильному телефону. Всякий раз, когда коммуникация прерывается, нормой должно быть восстановление каналов коммуникации, использование диалога, разных форм посредничества или заверений. Эта тактика всегда будет иметь большое значение. Полиция должна быть готова объяснить свои действия или бездействие и, если это необходимо, признать свою вину. Диалог и коммуникация могут оказать очень большое влияние на снижение напряженности. Полиция всегда должна стремиться вернуть ситуацию в состояние разумного порядка и низкой напряженности. Тем не менее следует также иметь в виду, что восприятие происходящего полицией и населением может различаться.

Деэскалация напряженности может включать в себя невербальную коммуникацию, позволяющую передать намерения полиции более широкой группе лиц. Это может быть, например, перемещение водомета или других полицейских транспортных средств за пределы видимости собрания, когда эти средства больше не нужны. Еще один вариант – замена сотрудников по борьбе с массовыми беспорядками, одетых в защитное снаряжение, местными полицейскими в обычной форме. Тем не менее, командир полиции всегда должен помнить о том, что он обязан обеспечить защиту своих сотрудников, когда это необходимо.

## *Сдерживание*

Одним из подходов к противодействию беспорядкам может быть сдерживание тех лиц, которые прибегают к насилию. Существует много форм сдерживания. Самой базовой формой может быть просто аккуратное содействие участникам собрания, обеспечивающее их безопасность от проезжающего автотранспорта. Сдерживание может быть и более серьезным, требующим значительных полицейских ресурсов (например, сопровождение мирного марша мимо агрессивно настроенных оппонентов).

Одним из наиболее спорных методов, используемых полицией, является удерживание протестующих на небольшом пространстве в течение длительного периода времени (kettling). Данный прием заключается в ограничении полицией движения собрания (или его части) при помощи физического удерживания людей в конкретном месте. Считается, что таким образом полиция может ограничить движение группы лиц, использующих насилие, или противостоять неотвратимой угрозе массовых беспорядков или нанесения серьезного материального ущерба имуществу. Те, кто удерживается полицией, будут выпускаться небольшими группами в течение некоторого времени.

Командиры полиции всегда должны иметь в виду высокий риск того, что сдерживание будет несоразмерным – например, с точки зрения его длительности (особенно если оно плохо спланировано и скоординировано) или в ситуации, когда многие из тех, кого удерживают, вели себя мирно. Есть также риск проведения акций солидарности со стороны тех, кого не удерживают. Таким образом, удерживание может оказаться контрпродуктивным. Должна существовать инструкция относительно того, каким образом можно дать возможность выйти тем людям, которые случайно попали в эту ситуацию. Там, где только часть собрания прибегает к насилию, остальным участникам должно быть позволено продолжать мирное собрание. Цель удерживания всегда должна состоять в том, чтобы предотвратить продолжение или эскалацию насилия и дать возможность мирному собранию продолжаться дальше.

Важно обеспечить, чтобы организаторы собрания и те, кого могут удерживать, получали информацию о причинах и вероятной продолжительности удерживания. Те лица, которые попали в зону

удерживания, должны иметь возможность удовлетворить свои базовые потребности (наличие туалета и воды), когда это необходимо (это особенно важно, если на улице слишком жарко или холодно). Полиция должна всегда помнить о многообразии тех, кто участвует в собрании и может попасть в зону удерживания, а также о необходимости предоставить выход из этой зоны, в частности, потенциально уязвимым лицам – беременным женщинам, детям, пожилым людям и тем, кто болен или травмирован. Удерживание должно продолжаться минимальное необходимое количество времени, и решение о применении этой тактики должно пересматриваться через регулярные промежутки времени.

Использование тактики удерживания вызывает серьезную обеспокоенность у многих участников собраний, правозащитных групп и некоторых судебных органов. В ряде мест удерживание было признано незаконным. Как правило, полицейское удерживание имеет неизбирательный характер; полиция не проводит разграничения между участниками и теми, кто не участвует в собрании, или между мирными и немирными участниками. Позволяя одним проходить через полицейскую линию и в то же время не давая это делать другим, полиция может способствовать эскалации напряженности. Кроме того, блокирование выхода из оцепления может нарушать право на личную свободу и право на свободу передвижения<sup>26</sup>. Отчет БДИПЧ ОБСЕ «Мониторинг свободы мирных собраний в некоторых государствах-участниках ОБСЕ», изданный в 2014 году, содержит следующую рекомендацию: «Стратегии контроля толпы, опирающиеся на удерживание, должны использоваться только тогда, когда это необходимо для предотвращения серьезных повреждений или травм и когда невозможно применение других полицейских тактик, сопряженных с меньшим ограничением права на личную свободу и права на свободу передвижения»<sup>27</sup>. Помимо этого, для удерживания людей требуется задействовать большое число сотрудников полиции в течение значительного периода времени.

---

26 Руководящие принципы по свободе мирных собраний, указ. соч., сноска 1, стр. 88.

27 Report: Monitoring of Freedom of Peaceful Assembly in Selected OSCE Participating States [Мониторинг свободы мирных собраний в выбранных государствах-участниках ОБСЕ: доклад]. Warsaw, OSCE/ODIHR, 17 December 2014. URL: <http://www.osce.org/odihr/132281?download=true>.

### *Разгон собрания*

Предпочтительным вариантом для полиции всегда должно быть предоставление людям возможности разойтись самим. Разгон собрания полицией всегда должен быть крайней мерой, которую следует использовать только в ответ на акты насилия или на неотвратимую угрозу насилия.

Перед использованием любых других тактических приемов полиция должна сначала обратиться, при помощи средств вербальной и визуальной коммуникации, к участникам собрания с просьбой разойтись, а также должна обсудить с организаторами или основными влиятельными лицами и распорядителями вопрос о том, как содействовать уходу людей с места проведения собрания. Такой подход должен стать нормой в ситуациях, когда люди отказываются уходить, – за исключением тех случаев, когда уже происходит широкомасштабное насилие и любое промедление может привести к непосредственной угрозе для сотрудников полиции.

Когда принимается решение о применении силы для разгона собрания, использующего насилие, разрешение должен давать оперативный командир. Решение должно быть полностью задокументировано и должно включать полное обоснование выбранной тактики.

Перед использованием силы следует предупредить об этом участников собрания. Единственным исключением должны быть ситуации, когда любая задержка может привести к немедленной потере жизни или к серьезным телесным повреждениям. Предупреждение должно быть сделано с помощью достаточно мощного звукоусиливающего устройства, на соответствующем языке и более чем один раз. Предупреждение должно быть четким, хорошо слышным и не должно сопровождаться другими звуками – например, слишком громким шумом двигателя. Может быть необходимым повторить такое предупреждение из более чем одного места, с тем чтобы все участники могли его услышать. Если участники собрания используют разные языки, полиция должна рассмотреть вопрос о произнесении предупреждения на разных языках и, если имеется такая возможность, – использовать для этого написанные от руки плакаты или электронные доски объявлений.

Полиция должна дать участникам достаточное количество времени для того, чтобы они выполнили просьбу полиции, прежде чем прозвучит второе предупреждение или будет применена сила. Если есть

такая возможность, следует сделать видео – и аудиозапись предупреждения и реакции на него собрания.

Если полиция все-таки решит, что необходимо применить силу, это должно иметь форму адресного вмешательства, направленного на тех, кто совершает акты насилия, а также должно быть минимально необходимым для того, чтобы остановить насилие и восстановить общественный порядок. Полиции также следует помнить о многообразии участников собрания и учитывать возможное воздействие любого применения силы на особо уязвимых людей.

Там, где к насилию прибегают лишь немногие из участников собрания, действия полиции должны быть направлены на этих конкретных нарушителей. Остальным участникам необходимо дать возможность продолжать собрание или разойтись. Решение использовать тактику разгона собрания должно приниматься на основе оценки поведения большинства участников, а не действий некоторых лиц.

### **Контрольный список обязанностей группы командования**

#### Стратегическое командование:

- ✓ продолжает следить за действиями полиции по разгону собрания, обеспечивая постоянное соответствие этих действий правам человека;
- ✓ принимает решение о необходимости применить силу для разгона собрания;
- ✓ берет под свой контроль ресурсы, которые больше не требуются оперативному командованию;
- ✓ обеспечивает наличие соответствующих ресурсов для проведения расследования любого сообщения о неправомерных действиях полиции, а также в случаях, когда расследование проводится другой организацией; без промедления предоставляет рапорт по этому вопросу и все необходимые доказательства.

#### Оперативное командование:

- ✓ содействует тому, чтобы участники собрания разошлись мирно;
- ✓ продолжает диалог с организаторами и заинтересованными сторонами;

- ✓ если невозможно обеспечить, чтобы участники собрания разошлись мирно, запрашивает или дает разрешение на использование силы (но только тогда, когда это целесообразно);
- ✓ обеспечивает регулярный пересмотр решений об использовании конкретной тактики и отзывает соответствующие полномочия, когда обстоятельства больше не требуют таких действий;
- ✓ обеспечивает передачу ресурсов, которые больше не требуются, под контроль стратегического командования;
- ✓ продолжает передавать соответствующую информацию стратегическому или тактическому командованию.

Тактическое командование:

- ✓ продолжает передавать информацию оперативному командованию;
- ✓ ведет запись информации о любом применении полицией силы и передает все эти сведения оперативному командованию;
- ✓ обеспечивает, чтобы сотрудники полиции действовали профессионально, в соответствии с законом, принципами прав человека и оперативным планом;
- ✓ продолжает следить за состоянием сотрудников, находящихся под его руководством;
- ✓ следит за безопасностью людей, покидающих собрание, и обращает особое внимание на группы риска (женщины, которые в одиночку идут домой; люди с ослабленными двигательными способностями, ЛГБТИ).

## Часть IV

### **ПОСЛЕ СОБРАНИЯ**

## ГЛАВА 10. РЕШЕНИЕ ПРАКТИЧЕСКИХ ВОПРОСОВ

В определении термина «собрание» говорится о том, что это временное событие. Тем не менее, нет принятого представления о том, насколько коротким или долгим может быть собрание, чтобы его можно было рассматривать как «временное» мероприятие. В последние годы наблюдается рост числа более длительных собраний, часто с «полупостоянным» присутствием протестующих на месте собрания, где находятся конструкции палаточного типа и другие объекты для обслуживания потребностей собравшихся людей.

Основные принципы и действия, изложенные в этой главе, должны использоваться для всех видов собраний, независимо от того, имели ли место в их ходе насильственные действия/беспорядки или нет. Люди, которые покидают собрание, нуждаются в защите, особенно если на месте собрания появились агрессивные оппоненты и может возникнуть опасность совершения преступлений на почве ненависти.

Часто после больших собраний полиция занимается вопросами, связанными с положением уязвимых лиц, – например, потерявшими детьми или жертвами преступлений против личности. В связи с этим на месте собрания должны присутствовать сотрудники, прошедшие соответствующую подготовку для работы с такими случаями. Медицинский персонал и оборудование должны быть на месте собрания до тех пор, пока не разойдутся все участники мероприятия.

### *Управление ресурсами*

После любого собрания необходимо постепенно передавать ресурсы местным руководителям полиции, которые будут продолжать осуществлять повседневную полицейскую деятельность в данном районе. Быстрота отвода сил полиции по охране правопорядка зависит от конкретных обстоятельств. Тем не менее, сотрудники должны сначала вернуться в свои отделения полиции и оставаться в резерве до тех пор, пока не будет команды об окончании несения службы. Это позволяет обеспечить наличие достаточных ресурсов в распоряжении командования на тот случай, если после собрания, когда люди будут расходиться, начнут происходить какие-либо инциденты.

В период после окончания собрания, но еще до того, как сотрудники закончат нести службу по охране правопорядка, стратегическому командиру необходимо рассмотреть вопрос о выделении ресурсов для работы с любыми происшествиями, которые могут иметь место. Речь может идти о решении следующих задач:

- осмотр места преступления;
- снятие барьеров и дорожных знаков;
- охрана, транспортировка и оформление задержанных лиц;
- документирование улики;
- возврат и учет полицейского снаряжения.

### *Рапорты об использовании силы*

Сотрудник полиции должен сообщить о каждом факте применения им силы в письменном рапорте на имя своего непосредственного командира сразу же, как только представится такая возможность. Если командир считает, что применение силы было необоснованным или если на сотрудника полиции поступила жалоба, тогда стратегический командир должен обеспечить выделение достаточных ресурсов для сбора доказательств и проведения расследования в соответствии с правилами и процедурами, касающимися применения силы. Может быть целесообразным создание специальной группы, на которую оперативным командиром будет возложена задача по сбору любой информации и материалов, необходимых для последующего разбора и анализа работы полиции по обеспечению правопорядка во время собрания.

### *Травмы, полученные полицейскими*

Сотрудникам полиции, получившим травмы, должны предоставляться медицинские услуги. Это включает в себя предоставление долгосрочной психологической помощи и помощь в управлении стрессом при возникновении таких состояний, как острая стрессовая реакция и посттравматический стресс. Сотрудники полиции, пережившие травматические инциденты, могут не иметь видимых физических повреждений, но могут страдать от эмоциональной травмы, которая может проявляться другим образом. В таких случаях сотрудникам полиции должна быть оказана профессиональная психологическая помощь – до того, как они вернуться к полному выполнению обязанностей своей службы.

### *Возврат снаряжения*

При возврате огнестрельного и нелетального оружия важно, чтобы непосредственные командиры обеспечили возвращение того же количества техники и боеприпасов, которое было выдано до начала собрания. Любое расхождение должно сопровождаться письменным рапортом и, в случае необходимости, ссылками на информацию из рапортов о применении силы. В отношении любого неучтенного или потерянного снаряжения должно проводиться расследование.

### *Задержанные лица*

При задержании участников собрания во время проведения мероприятия (на основании того, что они совершили административные, уголовные или иные правонарушения) должны быть соблюдены очень строгие критерии, учитывающие право на свободу и личную неприкосновенность, а также то, что любое вмешательство в свободу собраний неизбежно зависит от фактора времени. Задержание участников должно проводиться только в самых экстренных ситуациях, когда бездействие может привести к совершению тяжких преступлений<sup>28</sup>.

С лицами, законно задержанными в ходе мероприятия, необходимо обращаться уважительно. Они должны быть доставлены в соответствующее отделение полиции без неоправданных задержек. Полицейский, который произвел задержание, должен составить протокол о задержании, а принимающий сотрудник в отделении полиции должен зарегистрировать задержание в журнале учета.

Задержанному лицу должно быть сообщено о причинах задержания на языке, который он (или она) понимает. Такое лицо в кратчайшие сроки должно быть освобождено или же доставлено в суд для определения законности задержания. Обращение с таким лицом во время задержания должно быть подробно задокументировано. Задержанное лицо имеет право уведомить о своем задержании третью сторону; ему должен быть обеспечен доступ к адвокату и возможность пройти медицинский осмотр.

---

28 Руководящие принципы по свободе мирных собраний, указ. соч., сноска 1.

Важно обеспечить, чтобы различные категории арестованных содержались по отдельности, с учетом их возраста, пола и оснований для задержания. Мужчины и женщины должны содержаться отдельно, а дети должны содержаться отдельно от взрослых. Условия содержания должны быть хорошими и отвечать гигиеническим нормам; помещения должны иметь достаточное освещение и достаточную площадь. Должны иметься санитарные узлы, в том числе душевые, и должно предоставляться достаточное питание. Задержанным лицам по их просьбе также должна предоставляться питьевая вода и медицинская помощь.

Необходимо иметь инструкцию, касающуюся остановки и обыска на улице, а также задержания или ареста участников собрания. Крайне важно, чтобы в государствах были приняты четкие инструкции для обеспечения законного характера таких действий в отношении участников собрания. В инструкциях должны содержаться указания относительно того, когда такие действия уместны, как они должны проводиться и как необходимо обращаться с людьми после задержания. При разработке инструкций особое внимание следует обратить на международную судебную практику, касающуюся права на частную и семейную жизнь и права на личную свободу и свободу передвижения<sup>29</sup>.

---

29 Там же.

### **Контрольный список обязанностей группы командования**

#### Стратегическое командование:

- ✓ постепенно переводит управление действиями полиции в режим повседневной полицейской службы;
- ✓ выделяет ресурсы на проведение расследований;
- ✓ контролирует эффективность проводимых расследований.

#### Оперативное командование:

- ✓ контролирует надлежащую охрану, транспортировку и оформление задержанных лиц;
- ✓ контролирует сбор улик и проведение расследований.

#### Тактическое командование:

- ✓ обеспечивает надлежащую запись случаев применения силы сотрудниками полиции;
- ✓ если существует предположение о совершении преступлений, обеспечивает составление соответствующих рапортов и соблюдение процедур уголовного правосудия;
- ✓ обеспечивает надлежащую запись информации о задержанных лицах;
- ✓ обеспечивает надлежащее обращение с задержанными лицами;
- ✓ руководит действиями полиции по осмотру мест совершения преступлений;
- ✓ обеспечивает возврат снаряжения;
- ✓ обеспечивает оказание медицинской помощи сотрудникам, если это необходимо.

## ГЛАВА 11. ПОДВЕДЕНИЕ ИТОГОВ И ИЗУЧЕНИЕ ПОЛУЧЕННОГО ОПЫТА

Для полиции чрезвычайно важно извлекать уроки как из своих успехов, так и из неудач. После завершения собрания должен быть проведен полный анализ операции, позволяющий рассмотреть вопрос о том, как обеспечивался правопорядок при проведении данного мероприятия и насколько результаты работы полиции соответствуют тому, что было заложено в стратегическом плане и конкретных стратегических намерениях.

Даже тогда, когда кажется, что все прошло гладко, необходимо провести разбор результатов с сотрудниками полиции и основными внешними сторонами после того, как собрание закончилось. Важно обратить внимание и на то, что прошло хорошо, и на неудачные моменты. Сбор всей соответствующей информации позволяет сотрудникам полиции, заинтересованным сторонам и, если это возможно, организаторам собрания поделиться своими мнениями и впечатлениями, с тем чтобы можно было сделать выводы, которые могут привести к изменениям в будущих планах или организационных подходах полиции. Помимо этого, такой анализ может стать основой для внесения изменений в подготовку сотрудников в целях повышения профессионализма полиции в области охраны правопорядка во время публичных собраний.

Очень важно, чтобы, независимо от звания, все сотрудники, участвующие в подведении итогов, понимали, что смысл этой деятельности состоит в получении полного и точного представления о ходе событий во время собрания и в повышении эффективности работы полиции (а не в поиске виновных). Все сотрудники, участвовавшие в полицейском обеспечении собрания, должны иметь возможность внести свой вклад в подведение итогов. Это необходимо объяснить заинтересованным сторонам и другим субъектам, принимающим участие в разборе результатов; также следует предупредить их о том, будет ли соответствующая информация передана в СМИ.

### *Виды подведения итогов*

Обычно есть три вида подведения итогов: разбор по горячим следам (непосредственно после завершения операции), внутреннее

подведение итогов в организации и межведомственное подведение итогов. Разбор по горячим следам должен проходить после любых мероприятий; подведение итогов внутри организации – после больших событий; межведомственное подведение итогов происходит в том случае, если охрана правопорядка на публичном собрании требовала значительного взаимодействия разных ведомств или когда собрание проходило сразу в нескольких районах.

При подведении итогов необходимо учитывать следующие соображения:

- подведение итогов должно проводиться открыто и честно;
- оно должно быть направлено на осмысление опыта или на обучение на личном, групповом или организационном уровне;
- оно должно быть связано с профессиональными обязанностями;
- следует ценить вклад всех участвовавших сторон в равной степени;
- подведение итогов должно быть надлежащим образом задокументировано, а выводы должны быть распространены среди соответствующих сотрудников.

**Разбор по горячим следам.** Такое подведение итогов происходит сразу после того, как собрание закончилось и его участники полностью разошлись. Все командиры собирают соответствующую информацию от полицейских, находящихся в их подчинении, а сотрудники, ответственные за взаимодействие с местным сообществом и ведение диалога, собирают информацию от организаторов собрания. Затем вся информация передается стратегическому командиру для принятия дальнейших мер.

При подготовке к собраниям, которые, как ожидается, будут сопровождаться насилием и/или на которых будут проводиться многочисленные задержания, следует рассмотреть вопрос об использовании специальной группы, которая встретится со всеми сотрудниками полиции до того, как они закончат несение службы в этот день. Такой подход должен обеспечить:

- чтобы все случаи применения силы были соответствующим образом задокументированы;
- чтобы имеющиеся доказательства совершения преступлений были собраны и переданы следственной группе;
- чтобы были выявлены сотрудники, которым может потребоваться поддержка (например, психологическая помощь).

Разбор по горячим следам позволяет сделать следующее:

- быстро собрать важную информацию из разговора с сотрудниками;
- собрать и записать информацию о любых инцидентах;
- быстро обсудить различные вопросы и проблемы;
- обратить внимание на основные вопросы безопасности;
- воспользоваться возможностью выразить благодарность сотрудникам полиции и заинтересованным сторонам.

Каждый тактический командир должен провести небольшое подведение итогов, прежде чем представить свои выводы оперативному командованию.

Разбор результатов операции по группам сразу после завершения собрания – это не сложная, но эффективная форма анализа действий по горячим следам, специально направленная на то, чтобы сделать выводы на будущее<sup>30</sup>. Смысл такого разбора состоит в получении ответов на четыре вопроса:

- *Что мы собирались сделать?* Каковы были наши намерения? Что должно было произойти? Отличались ли намерения командира и сотрудников? Какие мысли были у вас?
- *Что мы сделали на самом деле?* Что бы показала запись с видеокamerы? Без поиска виновных рассмотрите основные события, хронологический порядок действий и роли сотрудников.
- *Чему мы научились?* Вопрос должен звучать так: «Что мы узнали?» (а не «Что мы будем делать дальше?»). Что мы знаем теперь из того, чего мы не знали раньше? Какие сильные стороны и недостатки мы обнаружили? Какой совет мы дали бы тому, кто начинал бы готовиться к такой операции сейчас?
- *Что мы будем делать в дальнейшем?* Как мы подготовимся к следующему похожему мероприятию? Что мы будем менять?

Другим эффективным способом обучения является анализ результатов в группах, состоящих из коллег-полицейских и включающими опытных сотрудников из различных полицейских служб, которые вместе с учеными проводят полевые исследования для выявления

---

30 См.: After Action Review Guidelines for Practice [Практические принципы разбора результатов сразу после операции], URL: [http://www.commonknowledge.org/docs/Nancy%20Dixon%20-%20After%20Action%20Review%20\(AAR\)%20Guidelines.pdf](http://www.commonknowledge.org/docs/Nancy%20Dixon%20-%20After%20Action%20Review%20(AAR)%20Guidelines.pdf).

хорошей практики и формулирования выводов из полученного опыта<sup>31</sup>.

**Подведение итогов внутри организации.** Такое подведение итогов проводится, когда требуется более конкретная информация о мероприятии или когда собрание проходило в течение длительного периода времени. Этот вид подведения итогов имеет аналогичный формат, но материалы должны предоставляться в письменном виде.

Подведение итогов в полицейской организации:

- должно состояться в течение четырех недель после мероприятия (в исключительных случаях может потребоваться больше времени);
- охватывает тех же основных субъектов, что и разбор по горячим следам;
- должно быть направлено на решении вопросов, связанных с организацией, а не с личностями;
- должно помочь определить успехи и недостатки, а также идеи для будущей работы;
- дает возможность поблагодарить сотрудников и заинтересованные стороны.

**Межведомственное подведение итогов.** Вопрос о межведомственном подведении итогов следует рассмотреть в том случае, если в обеспечении собрания задействованы различные ведомства и службы, если собрание проходит сразу в нескольких районах или в нем участвует множество заинтересованные сторон. Формат разбора остается прежним. Тем не менее, можно использовать многоуровневый процесс подведения итогов, когда аналогичные разборы операции происходят в рамках различных учреждений, а информация о них затем собирается и перерабатывается в одном месте.

---

31 GODIAC – Good practice for dialogue and communication as strategic principles for policing political manifestations in Europe. Field study Handbook [Хорошая практика в области ведения диалога и коммуникации в качестве стратегических принципов полицейского обеспечения политических собраний в Европе: справочник для полевых исследований]. Stockholm, Polisen, 2013. URL: [http://polisen.se/PageFiles/321996/Field\\_study\\_Handbook\\_2013.pdf](http://polisen.se/PageFiles/321996/Field_study_Handbook_2013.pdf).

Межведомственное подведение итогов:

- проводится в течение шести недель после собрания (в исключительных случаях может потребоваться больше времени);
- должно быть посвящено вопросам межведомственной координации или влиянию собрания на местные сообщества;
- должно помочь определить успехи и недостатки в целях использования этой информации в будущем;
- предоставляет возможности для участия внешних заинтересованных сторон и может принимать форму общественного диалога или публичных мероприятий;
- дает возможность поблагодарить сотрудников и заинтересованные стороны.
- Иногда следует рассмотреть вопрос о привлечении независимой структуры для подведения итогов. Это происходит в ситуациях, когда:
  - имел место серьезный инцидент во время собрания или его разгона;
  - вспыхнуло широкомасштабное насилие;
  - были задействованы значительные силы полиции;
  - есть достоверные сообщения о неправомерных действиях полиции;
  - стратегический командир считает, что это пойдет на пользу работе полиции в будущем.

Если требуется такой разбор итогов, то у организаторов и участников собрания, а также у других основных сторон должна быть возможность участвовать в этом процессе.

### *Выводы на основе полученного опыта*

После того, как было завершено подведение итогов внутри организации или разбор операции по горячим следам и все записи были закончены и обработаны, стратегический командир обязан составить отчет, который послужит основой для формулировки выводов по результатам операции.

В таком отчете должно содержаться следующее:

- краткое изложение последовательности событий;
- указание функций всех задействованных субъектов;
- описание действий сотрудников полиции;
- в нем не должно быть критики действий отдельных должностных лиц;

- в нем должна содержаться точная хроника событий;
- отчет должен основываться на фактах, быть кратким и объективным.

Этот отчет позволит полицейской службе сделать следующее:

- продемонстрировать, какие действия полиции были эффективными, а какие нет, и объективно представить причины того, почему это произошло;
- рекомендовать способы улучшения работы полиции в будущем;
- поддержать культуру открытости.

**Взаимодействие с общественностью.** В то время как документ, содержащий выводы из разбора операции, должен помочь внутренним процессам в полицейской организации, необходимо также использовать эту возможность для дополнительного взаимодействия с внешними заинтересованными сторонами, в том числе с организаторами собрания, его участниками, политиками и политическими партиями, средствами массовой информации и правозащитными организациями. Такое взаимодействие станет частью процесса коммуникации и укрепления доверия или частью постоянного процесса обеспечения подотчетности полиции обществу.

Диалог и коммуникация особенно важны, если во время собрания произошли акты насилия или беспорядки или если высказывалась публичная критика в адрес полиции в связи с охраной порядка во время данного мероприятия. Предлагаемые шаги являются существенным компонентом позитивной, ориентированной на сообщество и подотчетной обществу полицейской деятельности, а также неотъемлемой частью подхода к полицейской деятельности, основанного на правах человека. Если люди воспринимают работу полиции во время собрания негативно и, в частности, если полицейские применяли силу (или не смогли защитить собрание от нападения), это пятно останется надолго и будет мешать полиции во время будущих собраний, повышая риск того, что у людей будет чувство бессилия, враждебности и гнева. Такое положение дел в следующий раз может легко привести к конфронтации с полицией, поэтому следует предотвращать такие ситуации при помощи надлежащего взаимодействия с общественностью, прозрачной оценки своих действий и, если это необходимо, – расследования действий полиции.

*Ведение записей.* Информация о процессе планирования, ролях и обязанностях сотрудников полиции, стратегических намерениях, на основе которых принимаются решения, а также о результатах действий на основе таких решений должна быть доступной для проверки. Это в первую очередь касается тех решений, которые влияют на права и свободы человека. Используя модель принятия решений и подход к планированию, предложенные в настоящем руководстве, командование полиции может создавать структурированные планы и вести журнал записи решений, и это станет составной частью процесса подведения итогов и поможет на начальном этапе планирования работы с будущими собраниями.

После завершения собрания или в ситуации, когда собрание продолжается в течение ряда дней, все сотрудники полиции по окончании несения службы должны проанализировать свои действия в этот день и точно записать свои действия и действия других лиц. Все записи должны быть подписаны, датированы с отметкой времени написания, а затем должны быть предоставлены непосредственному начальнику для проверки и подписи.

Все сотрудники должны делать записи о любых сведениях, полученных путем наблюдения, и об имеющихся доказательствах уголовных или дисциплинарных нарушений. Полицейские также должны делать записи о каждом случае применения ими силы, и об этом как можно скорее должно быть доложено начальству.

Помимо этого, командирам следует делать письменные записи полученной информации и всех решений, принятых ими в ходе исполнения своих обязанностей. Оперативные командиры должны записывать все соответствующие решения, указывая основания для принятия каждого из них, другие имевшиеся варианты действий и результаты принятого решения. Используя модель принятия решений, командиры могут обеспечить запись всех значимых фактов. Тактические командиры тоже должны записывать всю информацию, которую они получили и которая была передана ими оперативному командованию, поскольку такая информация может быть важной частью процесса принятия решений на их уровне командования. Когда тактический командир задействует другого сотрудника для записи принимаемых решений или ведения соответствующего журнала, он должен контролировать этот процесс и проверять записи, с тем чтобы можно было гарантировать, что факты в них указаны верно.

Оперативный командир также отвечает за то, чтобы все сотрудники в его непосредственном подчинении завершили свои записи после собрания, и ставит свою подпись и дату под такими документами до того, как сотрудники закончат свое дежурство. Исключением из этого правила может быть ситуация, когда сотрудникам оказывается медицинская помощь в связи с травмами или когда сотрудники недоступны из-за других срочных требований их службы. В таких случаях они должны закончить свои письменные записи, как только это представится возможным, а командир должен подписать эти документы.

Оперативный командир обязан вести запись последовательности событий, фиксируя полученную информацию, использование сил полиции, а также любые действия, происшествия и реакцию полицейских. В распоряжении оперативного командира должна быть группа помощников, занимающихся ведением таких подробных записей, но следует отметить, что именно командир должен следить за правильностью этих документов и должен ставить на них свою подпись, подтверждая записанные события и факты. Оперативный командир обязан вести личную запись принятых им решений и любой информации, переданной им стратегическому командованию. Он также должен проверить и подписать записи тактических командиров.

Помимо этого, стратегическое командование тоже должно документировать процесс принятия им решений, указывая обоснования для любых изменений в стратегических намерениях. Стратегическое командование обязано проверить и скрепить подписью записи оперативного командования.

Такие записи являются крайне важными для подтверждения прозрачности и подотчетности полиции. Они также делают возможной проверку действий полиции государственными органами, гражданами или соответствующими надзорными учреждениями. Записи помогут и при обработке информации в процессе подведения итогов операции. Следует помнить, что с любой информацией конфиденциального характера необходимо обращаться осторожно, с тем чтобы избежать вмешательства в частную жизнь. Полиция должна соблюдать конфиденциальность информации по ряду причин, среди которых – репутация отдельных лиц, расследование преступлений, принцип презумпции невиновности и безопасность государства. Тем не менее, полиция должна проанализировать информацию и найти баланс между полным или частичным раскрытием информации

или же, наоборот, решением не предоставлять информацию в целях соблюдения права на неприкосновенность частной жизни. Полиция никогда не должна утаивать информацию просто для того, чтобы скрыть правонарушения, ошибки полиции или неправомерные действия полицейских.

**План действий.** Заключительная часть отчета по итогам разбора полицейской операции должна содержать рекомендации, выполнение которых должно внести улучшения в работу полиции в будущем. Такие рекомендации следует переработать в планы действий, которые определяют шаги по совершенствованию деятельности полицейской организации.

План действий должен быть:

- **конкретным** – в нем должно быть представлено подробное описание деятельности полиции, в том числе хорошей практики, неудач и недостатков, а также должно быть указано, что необходимо сделать для того, чтобы ситуация улучшилась;
- **измеряемым** – в нем должно быть сказано, каким образом будет продемонстрировано, что улучшение произошло;
- **достижимым** – план должен содержать цели, которые могут быть достигнуты данной организацией;
- **целесообразным** – в плане должно говориться об улучшениях, которые действительно имеют отношение к работе полиции, а рекомендации, касающиеся работы других агентств, должны быть направлены им для проведения их собственного анализа;
- **рассчитанным на определенный срок** – план должен содержать реалистичные сроки для внедрения улучшений в работу полиции.

Отчет и содержащиеся в нем выводы должны быть предоставлены другим агентствам или опубликованы для общественности (при условии, что в отчете нет конфиденциальной информации). Необходимо продумать вопрос об удалении конфиденциальной информации из отчета, прежде чем сделать его публичным документом. Все выводы отчета следует использовать для внесения изменений в подготовку полицейских всех рангов, уделяя особое внимание подготовке командиров.

### **Контрольный список обязанностей группы командования во время подведения итогов и разбора операции**

#### Стратегическое командование:

- ✓ обеспечивает надлежащий разбор результатов для каждого собрания;
- ✓ обрабатывает информацию оперативного командира и высказывает свои комментарии и замечания;
- ✓ на основе подведения итогов готовит и составляет отчет, содержащий рекомендации и план действий;
- ✓ обеспечивает, чтобы были записаны всех стратегические решения, а также проверяет и подписывает записи оперативного командира.

#### Оперативное командование:

- ✓ собирает результаты разбора операции от тактических командиров и высказывает свои комментарии и замечания;
- ✓ собирает и обрабатывает информацию, прежде чем представить ее стратегическому командиру;
- ✓ обеспечивает, чтобы были сделаны записи о хронологии событий, размещении сил полиции, инцидентах и действиях полицейских;
- ✓ ведет полную запись всех принятых решений;
- ✓ проверяет и подписывает записи тактических командиров.

#### Тактическое командование:

- ✓ собирает информацию об оценке операции от своих сотрудников или заинтересованных лиц и предоставляет им свои комментарии;
- ✓ собирает и обрабатывает информацию, прежде чем представить ее оперативному командиру;
- ✓ обеспечивает, чтобы все сотрудники под его командованием закончили свои записи и служебные заметки, проверяет и подписывает эти документы;
- ✓ ведет полную запись всех своих решений и другой соответствующей информации;
- ✓ организует поддержку сотрудников после завершения их работы на собрании (отдых, компенсация за сверхурочную работу, лечение травм, управление стрессом, психологическая помощь, оценка проделанной работы, премии и т. д.)

# Приложения

## ГЛОССАРИЙ

Данный глоссарий содержит определения основных терминов, использованных в настоящем руководстве. Эти определения приводятся исключительно для целей данного издания, и они не являются официальными определениями, принятыми ОБСЕ.

---

**Варианты тактических действий**

Конкретные средства и приемы для решения задач по охране правопорядка, находящиеся в распоряжении полиции

---

**Задачи полиции**

Законные задачи, которые при помощи тактических действий решаются полицией в целях реализации стратегических намерений, касающихся обеспечения правопорядка во время собрания

---

**Законное собрание**

Собрание, которое проходит в соответствии со всеми правовыми требованиями данного государства

---

**Контрдемонстрация**

Собрание, которое организовано с целью выразить несогласие со взглядами, выражаемыми на другом публичном собрании, и совпадающее или практически совпадающее по времени и месту проведения с этим другим собранием

---

**Мирное собрание**

Собрание, во время которого действия собравшихся в целом, а также действия участников по отдельности носят мирный характер (даже если немногие участники изолированно прибегают к насильственным действиям)

---

---

<b>Митинг</b>	Демонстрация, которая проходит на одном месте
<b>Насилие</b>	Незаконное использование или злоупотребление физической силой
<b>Насильственные действия</b>	Действия, которые причиняют или грозят причинением физического или эмоционального ущерба другим лицам
<b>Незаконное собрание</b>	Собрание, которое проходит с несоблюдением требований закона, регулирующего проведение публичных собраний
<b>Нелетальная сила</b>	Система оружия или вариант тактики, которые не предназначены для причинения смерти, но при определенном применении могут вызывать травмы, несовместимые с жизнью
<b>Одновременные собрания</b>	Собрание, которое проходит в то же время и в том же месте, что и другое собрание, но при этом никак не связано с этим другим собранием
<b>Оперативный командир</b>	Офицер полиции среднего звена, в обязанности которого входит планирование и руководство охраной правопорядка во время собрания
<b>Организатор</b>	Лицо или лица, несущие основную ответственность за собрание
<b>Принцип соразмерности</b>	Принцип, требующий, чтобы при использовании властями мер для достижения законной цели предпочтение всегда отдавалось мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства
<b>Протест</b>	Формальное заявление о несогласии или протесте, выраженное отдельным лицом, группой или организацией в форме публичного собрания, мирной акции прямого действия или акта гражданского неповиновения

---

---

<b>Распорядитель</b>	Лицо, работающее совместно с организатором (организаторами) собрания в целях содействия проведению собрания и для оказания помощи в обеспечении соблюдения любых законно наложенных ограничений
<b>Риск</b>	Вероятность того, что существующая угроза причинения телесных повреждений людям или ущерба имуществу реализуется на практике
<b>Собрание</b>	Намеренное присутствие в общественном месте группы лиц с целью совместного выражения мнения
<b>Собрание, использующее насилие</b>	Собрание, во время которого имеет место коллективное поведение, причиняющее или грозящее причинением физического или эмоционального ущерба другим лицам
<b>Стихийное собрание</b>	Собрание, которое проходит как срочный ответ на какое-либо событие или новость
<b>Стратегические намерения</b>	Основные намерения, на базе которых определяются цели операции по охране правопорядка во время собрания
<b>Стратегический командир</b>	Старший офицер полиции, который может отвечать за обеспечение ресурсами операции по охране правопорядка во время собрания или за общее руководство такой операцией
<b>Тактический командир</b>	Младший офицер полиции, отвечающий за охрану правопорядка в определенной зоне или за выполнение определенной функции
<b>Уведомление</b>	Извещение, которое содержит информацию о планируемом собрании и не является просьбой о разрешении провести собрание
<b>Угроза</b>	Все то, что может причинить телесные повреждения

---

## ОБЗОР РОЛЕЙ И ОБЯЗАННОСТЕЙ РАЗЛИЧНЫХ УРОВНЕЙ КОМАНДОВАНИЯ ПЕРЕД, ВО ВРЕМЯ И ПОСЛЕ СОБРАНИЯ

### ПЕРЕД собранием

#### Стратегическое командование:

- разрабатывает стратегический план, который включает стратегические намерения относительно данного собрания, решение о стиле работы полиции по охране порядка по время собрания и стратегию по взаимодействию со СМИ;
- разрабатывает стратегический план, основанный на четырех ключевых принципах: владение информацией, содействие, коммуникация и дифференцированный подход к участникам собрания;
- знает, какая информация необходима для стратегического плана, где можно получить такую информацию и каким образом ее можно превратить в оперативные данные; знает, как содействовать проведению данного собрания, что для этого необходимо и какие существуют риски;
- планирует, как будет проходить коммуникация с организаторами и другими заинтересованными сторонами, и определяет ответственное лицо;
- использует принцип «без неожиданностей» и стремится вести диалог;
- укрепляет доверие к полиции и в этих целях разрабатывает стратегию по взаимодействию со СМИ;
- использует дифференцированный подход к различным участникам собрания и их (вероятным) целям;
- обеспечивает хорошую информированность оперативного и тактического командования о стратегическом плане, в том числе о стратегии взаимодействия со СМИ;
- создает хорошо интегрированную структуру командования, которая включает в себя необходимые функции, в том числе сбор оперативной информации, проведение следственных действий и вспомогательные функции (если необходим более чем один оперативный командир, убеждается в том, что есть четкий порядок подчинения и коммуникации);
- вводит ограничения на использование определенных вариантов тактики;
- передает эту информацию оперативному командованию;
- принимает решения о выделении ресурсов;

- взаимодействует с организаторами и другими заинтересованными сторонами;
- утверждает оперативный план;
- ведет запись принятых решений.

#### **Оперативное командование:**

- на основе стратегического плана осуществляет практическое планирование охраны порядка во время собрания и разрабатывает план операции, в котором объясняется, как будет выполняться стратегический план и, в целом, как будет происходить полицейское обеспечение собрания;
- определяет задачи полиции (на основе стратегических намерений) и осуществляет выбор тактики; готовит инструктаж и размещение личного состава и определяет, как будет происходить управление ресурсами во время мероприятия;
- проверяет со стратегическим командованием соответствие оперативных планов стратегическим намерениям;
- создает командную структуру – от оперативного командования до сотрудников на передней линии;
- используя оперативную информацию обеспечивает, чтобы размещение сил полиции было соразмерным собранию и угрозам (если таковые имеются);
- ведет запись принимаемых решений;
- готовит инструктаж для тактических командиров и объясняет стратегические намерения (а также любые ограничения, введенные стратегическим планом), оперативный план (в том числе задачи полиции по охране правопорядка) и выбранные варианты тактических действий.

#### **Тактическое командование:**

- знакомится со стратегическими намерениями и выполняет оперативный план;
- контролирует ресурсы, размещенные в конкретном географическом районе или связанные с выполнением определенной функции;
- проводит инструктаж полицейских, находящихся под его руководством, относительно стратегических намерений и оперативного плана.

## **ВО ВРЕМЯ собрания**

### **Стратегическое командование:**

- следит за ходом собрания, осуществляет общий контроль за всей операцией;
- пересматривает стратегические намерения, когда это необходимо;
- взаимодействует с оперативным командиром;
- ведет запись принимаемых решений;
- поддерживает связь с заинтересованными сторонами, в том числе с организаторами собрания.

### **Оперативное командование:**

- содействует проведению собрания;
- пересматривает и, в случае необходимости, адаптирует задачи полиции и используемую тактику;
- обеспечивает, чтобы действия тактических командиров соответствовали стратегическим намерениям и оперативному плану;
- следит за состоянием размещенных на собрании сотрудников полиции;
- ведет запись принимаемых решений;
- обеспечивает расследование любых уголовных инцидентов;
- обеспечивает передачу соответствующей информации наверх, стратегическому командованию;
- обеспечивает передачу соответствующей информации вниз, тактическим командирам.

### **Тактическое командование:**

- осуществляет руководство сотрудниками;
- берет на себя ответственность за действия полицейских, находящихся под его руководством;
- сообщает как можно скорее о любом применении силы;
- обеспечивает, чтобы любые доказательства преступлений (в том числе неправомерных действий полиции) были надежно сохранены и переданы следственной группе;
- принимает решения в пределах своей сферы ответственности, включая разрешение или отказ использовать определенную тактику;
- обеспечивает передачу соответствующей информации наверх, оперативному командованию;
- обеспечивает передачу соответствующей информации вниз – сотрудникам, размещенным на месте проведения собрания;

- следит за состоянием размещенных на собрании сотрудников полиции, находящихся под его руководством.

## **ПОСЛЕ собрания**

### **Стратегическое командование:**

- обеспечивает проведение соответствующего разбора результатов операции;
- собирает всю информацию оперативного командования;
- готовит и составляет отчет с выводами из полученного опыта;
- обеспечивает запись всех стратегических решений;
- утверждает отчет оперативного командования.

### **Оперативное командование:**

- собирает информацию о разборе результатов операции, организованном тактическим командованием;
- собирает всю информацию, полученную от тактического командования, и передает ее стратегическому командованию;
- обеспечивает запись хронологии событий, развертывания сил полиции, инцидентов и действий полиции;
- обеспечивает запись всех соответствующих решений;
- утверждает отчет тактического командования.

### **Тактическое командование:**

- разбирает результаты операции с участвовавшими в ней сотрудниками;
- собирает результаты разбора операции, в том числе от заинтересованных сторон, и передает эту информацию оперативному командованию;
- обеспечивает, чтобы все сотрудники под его руководством сделали необходимые записи, а затем проверяет их и ставит свою подпись;
- завершает запись всех принятых решений;
- обеспечивает соответствующую помощь сотрудникам, которым она требуется.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ И ПОЛЕЗНЫЕ ССЫЛКИ

### Печатные ресурсы

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 2-е изд. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2010.  
<http://www.osce.org/ru/odihhr/83237>.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Руководство по мониторингу свободы мирных собраний, Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2011.  
<http://www.osce.org/odihhr/82979>.

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека. Руководящие принципы по защите правозащитников. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2014.  
<http://www.osce.org/odihhr/119633>.

ОБСЕ. Руководство по демократическим основам полицейской деятельности, 2-е изд. Составлено Старшим полицейским советником Генерального секретаря ОБСЕ (Серия публикаций ОСВПД, том 1). Вена, ОБСЕ, 2008.  
<http://www.osce.org/ru/spmu/23805>.

Организация Объединенных Наций. Минимальные стандартные правила обращения с заключенными. Одобрены резолюциями Экономического и Социального Совета 663 С (XXIV), 31 июля 1957 г. и 2076(LXII), 13 мая 1977 г.  
[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/prison.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/prison.shtml).

Организация Объединенных Наций. Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Принят резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.  
[http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/code\\_of\\_conduct.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml).

Организация Объединенных Наций. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. Приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 1990 г.).

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

Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации. Специальный доклад «Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций: замечания и рекомендации». (Вена, 2007 г.).

<http://www.osce.org/ru/fom/25745>.

Совет Европы. Европейский кодекс полицейской этики, 2001.

<http://polis.osce.org/library/f/2687/1492/CoE>.

Amnesty International. Policing Assemblies, 2013.

[https://www.amnesty.nl/sites/default/files/ainl\\_phrp\\_short\\_paper\\_policing\\_assemblies.pdf](https://www.amnesty.nl/sites/default/files/ainl_phrp_short_paper_policing_assemblies.pdf).

Association of Chief Police Officers (ACPO). Manual of Guidance on Keeping the Peace, 2010.

<http://www.acpo.police.uk/ProfessionalPractice/UniformedOperations.aspx>

Berlonghi, Alexander E. Understanding and planning for different spectator crowds. – In: Safety Science, Vol. 18, No. 4, 1995, pp. 239-247.

Bliss, J., Fallon, C., Headen, N., and Gaskins, R. Crowd Reactions to Sublethal Weapons: Universal Triggers for Crowd Violence. – In: Proceedings of the Human Factors and Ergonomics Society Annual Meeting, Vol.48, 2004, pp. 243-254.

Emergency Planning College. Understanding Crowd Behaviours Guidance and Lessons Identified. Leeds, University of Leeds, 2009.

<https://www.gov.uk/government/publications/understanding-crowd-behaviours-documents>.

FIDH (International Federation of Human Rights). Egypt – Keeping Women Out: Sexual Violence Against Women in the Public Sphere, 2014.

<http://www.fidh.org/en/north-africa-middle-east/egypt/15140-egypt-epidemic-of-sexual-violence-continues>.

Godiac project – Swedish police. Recommendations for Policing Political Manifestations in Europe, 2013.

<https://www.polisen.se/PageFiles/378869/GODIAC%20Booklet.pdf>.

Godiac project – Swedish police. Field study Handbook, 2013.

<https://www.polisen.se/PageFiles/378869/GODIAC%20Field%20study%20Handbook.pdf>.

Her Majesty's Inspector of Constabulary. Adapting to Protest, 2009.

<http://www.hmic.gov.uk/publication/adapting-to-protest/>.

Her Majesty's Inspector of Constabulary. Adapting to Protest – Nurturing the British Model of Policing, 2010.

<http://www.hmic.gov.uk/publication/>

[adapting-to-protest-nurturing-the-british-model-of-policing/](http://www.hmic.gov.uk/publication/adapting-to-protest-nurturing-the-british-model-of-policing/).

Hoggett, J. and Stott, C. Crowd psychology, public order police training and the policing of football crowds. – In: Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, Vol. 33, No: 2, 2010, pp.218 – 235.

Houses of Parliament, Human Rights Joint Committee. Demonstrating respect for rights? A human rights approach to policing protest, 2009.

<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200809/jtselect/jtrights/47/4702.htm>.

Lansing, K. The Rite of Return: Coming Back from Duty-Induced PTSD. USA, High Ground Press, 2012.

Madensen, T. D. and Knutsson, J. Preventing Crowd Violence. Boulder (Colorado), Lynne Rienner, 2011.

Reicher, S. The psychology of crowd dynamics. – In: M.A. Hogg and R.S. Tindale (Eds.). Blackwell handbook of social psychology: Group processes. Oxford, Blackwell, 2001.

Reicher, S., Stott, C., Drury, J., Adang, O., Cronin, P. and Livingstone, A. Knowledge Based Public Order Policing: Principles and Practice. – In: Policing, Vol. 1, No. 4, 2007, pp. 403-415.

Reicher, S., Stott, C., Cronin, P. and Adang, O. An integrated approach to crowd psychology and public order policing. – In: Policing: An International Journal of Police Strategies and Management, 2004, pp. 558-572.

Roberts, A., and Ash, T. Garton (Eds). *Civil Resistance & Power Politics: The Experience of Non-Violent Action from Gandhi to the Present Day*. Oxford, Oxford University Press, 2011.

Stott, C. and Adang, O. *Understanding and managing risk. Policing football matches with an international dimension in the European Union*. UK, Bavnbanke Press, Slagelse, 2009.

Swedish National Policing Board. *Dialogue Police: Experiences, Observations and Opportunities*, 2010.

[https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmaterial/Dialogue\\_bok100630Webb.pdf](https://polisen.se/Global/www%20och%20Intrapolis/Informationsmaterial/01%20Polisen%20nationellt/Engelskt%20informationsmaterial/Dialogue_bok100630Webb.pdf)

United Nations, Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support. *Authority, Command and Control in United Nations Peacekeeping Operations*. [Департамент ООН операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки. Управление, командование и контроль в операциях ООН по поддержанию мира]. Ref. 2008. 4, 2008. <<http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/PBPS/Library/Authority,%20Command%20and%20Control%20in%20UN%20PKOs%20FINAL%20SIGNED%2015%20Feb%2008.pdf>>.

United Nations, Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support. *Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operations, Policy (Revised)*. [Департамент ООН операций по поддержанию мира/Департамент полевой поддержки. Сформированные полицейские подразделения в операциях ООН по поддержанию мира]. Ref. 2009. 32, 2009. [http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/formed\\_police\\_unit\\_policy\\_032010.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/police/documents/formed_police_unit_policy_032010.pdf).

## Интернет-ресурсы

<b>Организация</b>	<b>Веб-сайт</b>
<b>Американский союз защиты гражданских свобод (American Civil Liberties Union)</b>	<a href="https://www.aclu.org/">https://www.aclu.org/</a>
<b>Ассоциация начальников полиции Соединенного Королевства (Association of Chief Police Officers (UK))</b>	<a href="http://www.acpo.police.uk/">www.acpo.police.uk/</a>
<b>Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека</b>	<a href="http://www.osce.org/odihr">www.osce.org/odihr</a>
<b>Европейский суд по правам человека</b>	<a href="http://www.echr.coe.int">www.echr.coe.int</a>
<b>Инициатива по правам человека стран Содружества (Commonwealth Human Rights Initiative)</b>	<a href="http://www.humanrightsinitiative.org">www.humanrightsinitiative.org</a>
<b>Канадская ассоциация гражданских свобод (Canadian Civil Liberties Association)</b>	<a href="http://ccla.org/">http://ccla.org/</a>
<b>Международная ассоциация начальников полиции (International Association of Chiefs of Police)</b>	<a href="http://www.theiacp.org/">www.theiacp.org/</a>
<b>Международная федерация за права человека (Federation Internationale des Ligues des Droits de l'Homme)</b>	<a href="https://www.fidh.org/ru/">https://www.fidh.org/ru/</a>
<b>Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (International Federation of Red Cross)</b>	<a href="http://www.ifrc.org">www.ifrc.org</a>
<b>Международный уголовный суд</b>	<a href="http://www.un.org/law/icc/index">www.un.org/law/icc/index</a>
<b>Организация американских государств</b>	<a href="http://www.oas.org">www.oas.org</a>
<b>Организация Объединенных Наций</b>	<a href="http://www.un.org/ru/index.html">http://www.un.org/ru/index.html</a>

---

<b>Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе</b>	<a href="http://www.osce.org">www.osce.org</a>
<b>Система официальной документации ООН</b>	<a href="https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp">https://documents.un.org/prod/ods.nsf/home.xsp</a>
<b>Совет Европы</b>	<a href="http://www.coe.int/ru/web/portal/home">http://www.coe.int/ru/web/portal/home</a>
<b>Amnesty International</b>	<a href="http://www.amnesty.org">www.amnesty.org</a>
<b>Article 19</b>	<a href="https://www.article19.org/pages/ru/resource-language.html">https://www.article19.org/pages/ru/resource-language.html</a>
<b>Human Rights Watch</b>	<a href="https://www.hrw.org/ru">https://www.hrw.org/ru</a>

---

