

**ОБСЕ**

**Бюро по демократическим институтам и правам человека**

**Отчёт**

**Мониторинг свободы мирных собраний в отдельных  
государствах-участниках ОБСЕ**

**(апрель 2015 г. – июль 2016 г.)**



**Варшава**

**16 декабря 2016 г.**

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |    |
|---|----|
| СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....  | 6  |
| КРАТКИЙ ОБЗОР.....  | 7  |
| СВОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ГОСУДАРСТВАМ-УЧАСТНИКАМ ОБСЕ.....  | 13 |
| ВВЕДЕНИЕ.....   | 22 |
| Деятельность БДИПЧ в сфере свободы мирных собраний и справочная информация об отчёте  | 22 |
| Мандат БДИПЧ.....   | 24 |
| Методология.....  | 25 |
| Структура отчета.....   | 27 |
| ЧАСТЬ I: ПРАВО НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ: ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И РАМКИ ЗАЩИТЫ.....   | 29 |
| Право на мирные собрания: основные определения и рамки защиты: международные стандарты и хорошая практика.....                            | 29 |
| Право на мирные собрания: основные определения и соответствующие законодательные рамки в отдельных государствах-участниках.....           | 32 |
| Выводы и рекомендации по основным определениям и законодательным рамкам.....  | 37 |
| ЧАСТЬ II: ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ, НАЛАГАЕМЫЕ ДО НАЧАЛА СОБРАНИЙ, И ДРУГИЕ ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ.....                           | 40 |
| ТРЕБОВАНИЯ ОБ УВЕДОМЛЕНИИ И ПОЛУЧЕНИИ РАЗРЕШЕНИЯ.....   | 40 |
| Требования об уведомлении и получении разрешения: международные стандарты и хорошая практика.....   | 40 |
| Требования об уведомлении и получении разрешения в отдельных государствах-участниках...   | 43 |
| Выводы и рекомендации по требованиям об уведомлении и получении разрешения.....   | 47 |
| ОГРАНИЧЕНИЯ, НАЛАГАЕМЫЕ ДО НАЧАЛА СОБРАНИЙ.....   | 51 |
| Ограничения, налагаемые до начала собраний: международные стандарты и хорошая практика.....   | 51 |
| Ограничения, налагаемые до начала собраний, в отдельных государствах-участниках.....  | 55 |
| а) Запреты собраний, ограничения, связанные с содержанием собрания, и другие ограничения  | 56 |
| б) Ограничение собраний по времени, месту и способу их проведения, включая автоматический запрет в отдельных государствах-участниках..... | 59 |
| Выводы и рекомендации по ограничениям, налагаемым до начала собраний.....   | 64 |
| ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОДНОВРЕМЕННЫХ СОБРАНИЙ, ВКЛЮЧАЯ КОНТРДЕМОНСТРАЦИИ.....  | 67 |
| Обеспечение одновременных собраний: международные стандарты и хорошая практика.....   | 67 |
| Обеспечение одновременных собраний: процедурные вопросы в отдельных государствах-участниках.....  | 69 |

|  |            |
|--|------------|
| Выводы и рекомендации по процедурным и иным соответствующим вопросам, а также по обеспечению одновременных собраний .....              | 71         |
| <b>ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ И ИХ ПЕРЕСМОТР .....</b>   | <b>72</b>  |
| Принятие решений и их пересмотр: международные стандарты и хорошая практика .....  | 72         |
| Принятие решений и их пересмотр в отдельных государствах-участниках.....   | 73         |
| Выводы и рекомендации по принятию решений и их пересмотру .....  | 76         |
| <b>РОЛЬ ОРГАНИЗАТОРОВ .....</b>  | <b>77</b>  |
| Роль организаторов: международные стандарты и хорошая практика.....  | 78         |
| Роль организаторов в отдельных государствах-участниках .....   | 80         |
| Выводы и рекомендации по обязанностям и ответственности организаторов .....  | 86         |
| <b>ЧАСТЬ III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ПУБЛИЧНЫХ СОБРАНИЙ .....</b>   | <b>91</b>  |
| <b>ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КОММУНИКАЦИЯ ПОЛИЦИИ С ОРГАНИЗАТОРАМИ СОБРАНИЙ И ИХ УЧАСТНИКАМИ.....</b>   | <b>91</b>  |
| Взаимодействие и коммуникация полиции с организаторами и участниками собраний: международные стандарты и хорошая практика .....        | 91         |
| Взаимодействие и коммуникация полиции с организаторами и участниками собраний в отдельных государствах-участниках .....                | 94         |
| Выводы и рекомендации по взаимодействию и коммуникации полиции с организаторами и участниками собраний .....                           | 99         |
| <b>СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ПОЛИЦИЕЙ И ДРУГИМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ.....</b>  | <b>101</b> |
| Сотрудничество и координация между полицией и другими органами власти: международные стандарты и хорошая практика .....                | 101        |
| Сотрудничество и координация между полицией и другими органами власти в отдельных государствах-участниках .....                        | 102        |
| Выводы и рекомендации по сотрудничеству и координации между полицией и другими органами власти.....                                    | 104        |
| <b>ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА НА СОБРАНИЯХ, КОТОРЫЕ НЕ СООТВЕТСТВУЮТ ЗАКОННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ .....</b>                                      | <b>105</b> |
| Обеспечение правопорядка на собраниях, которые не соответствуют законным требованиям: международные стандарты и хорошая практика ..... | 105        |
| Обеспечение правопорядка на собраниях, которые не соответствуют законным требованиям, в отдельных государствах-участниках .....        | 106        |
| Выводы и рекомендации по обеспечению правопорядка на собраниях, которые не соответствуют законным требованиям .....                    | 107        |
| <b>ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ПАРАЛЛЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ: ШЕСТВИЯ И КОНТРДЕМОНСТРАЦИИ, А ТАКЖЕ ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ СОБРАНИЯ.....</b>        | <b>107</b> |

|  |            |
|--|------------|
| Обеспечение правопорядка во время параллельных собраний: международные стандарты и хорошая практика .....  | 107        |
| Обеспечение правопорядка во время шествий и контрдемонстраций в отдельных государствах-участниках .....  | 109        |
| Выводы и рекомендации по обеспечению правопорядка во время параллельных собраний...  | 110        |
| <b>ПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ, ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ, ЗАДЕРЖАНИЯ, СДЕРЖИВАНИЯ, А ТАКЖЕ РАЗГОН СОБРАНИЯ .....</b>  | <b>112</b> |
| Применение силы, огнестрельного оружия, задержания, сдерживания, а также разгон собрания: международные стандарты и хорошая практика .....                         | 112        |
| Применение силы, задержания, сдерживания, а также разгон собраний в отдельных государствах-участниках .....  | 116        |
| Выводы и рекомендации по применению силы, задержания, сдерживания, а также по разгону собраний.....  | 120        |
| <b>ФОТО– И ВИДЕОСЪЁМКА СОТРУДНИКАМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ .....</b>   | <b>123</b> |
| Фото– и видеосъёмка собраний сотрудниками правоохранительных органов: международные стандарты и хорошая практика .....   | 123        |
| Фото– и видеосъёмка собраний сотрудниками правоохранительных органов в отдельных государствах-участниках .....   | 125        |
| Выводы и рекомендации по фото– и видеосъёмке собраний сотрудниками правоохранительных органов .....  | 127        |
| <b>ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПОДОТЧЁТНОСТЬ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ .....</b>  | <b>128</b> |
| Ответственность сотрудников правоохранительных органов за нарушения в контексте охраны правопорядка на собраниях: международные стандарты и хорошая практика ..... | 128        |
| Ответственность сотрудников правоохранительных органов за нарушения в контексте охраны правопорядка на собраниях в отдельных государствах-участниках.....          | 131        |
| Выводы и рекомендации по ответственности сотрудников правоохранительных органов за нарушения в контексте охраны правопорядка на собраниях .....                    | 134        |
| <b>ЧАСТЬ IV. МОНИТОРИНГ И ОТЧЁТНОСТЬ ПО СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ: ДОСТУП И ОГРАНИЧЕНИЯ .....</b>  | <b>137</b> |
| Представители средств массовой информации и независимые наблюдатели: международные стандарты и хорошая практика .....  | 137        |
| Доступ и ограничения для представителей средств массовой информации и независимых наблюдателей в отдельных государствах-участниках .....                           | 139        |
| Выводы и рекомендации по доступу и ограничениям для представителей средств массовой информации и независимых наблюдателей.....                                     | 140        |
| <b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1: КЛЮЧЕВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ, КАСАЮЩИЕСЯ МОНИТОРИНГОВОГО МАНДАТА БДИПЧ .....</b>   | <b>142</b> |

|   |     |
|---|-----|
| ПРИЛОЖЕНИЕ 2: КЛЮЧЕВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ ПО СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ .....  | 147 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 3: КЛЮЧЕВЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО СВОБОДЕ<br>МИРНЫХ СОБРАНИЙ.....  | 149 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 4: СОБРАНИЯ, МОНИТОРИНГ КОТОРЫХ ПРОВОДИЛСЯ БДИПЧ В ПЕРИОД МЕЖДУ 14<br>АПРЕЛЯ 2015 г. И 9 ИЮЛЯ 2016 г. ....                       | 153 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 5: ТАБЛИЦА ГОСУДАРСТВ–УЧАСТНИКОВ, В КОТОРЫХ БДИПЧ ПРОВОДИЛО<br>МОНИТОРИНГ СОБРАНИЙ ВО ВРЕМЯ ТРЕТЬЕГО МОНИТОРИНГОВОГО ЦИКЛА ..... | 157 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 6: ГЛОССАРИЙ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ.....  | 158 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ 7: НАБОР ИНСТРУМЕНТОВ БДИПЧ, КАСАЮЩИХСЯ РАБОТЫ В СФЕРЕ СВОБОДЫ<br>СОБРАНИЙ .....   | 164 |

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

|         |  |
|---------|--|
| CCTV    | Камеры видеонаблюдения   |
| GFCC    | Федеральный Конституционный суд Германии   |
| GODIAC  | Хорошая практика в области диалога и коммуникации (проект)                                       |
| IAIACAP | Независимый орган по расследованию подозрений и жалоб в отношении полиции (Республика Кипр)      |
| INREC   | Ирландская комиссия по правам человека и равенству   |
| KOD     | Комитет защиты демократии (гражданское движение, Польша)   |
| PESEL   | Всеобщая электронная система учёта лиц (идентификационный номер личности, используемый в Польше) |
| SPMU    | Отдел стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ                                      |
| SWAT    | Специальное оружие и тактика (спецподразделения по охране правопорядка)                          |
| ZAP     | Антиконфликтная полицейская группа (Польша)  |
| БДИПЧ   | Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека  |
| ЕКПЧ    | Европейская конвенция по защите прав человека и фундаментальных свобод                           |
| ЕСПЧ    | Европейский суд по правам человека   |
| ЛГБТИ   | Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы                             |
| МПГПП   | Международный пакт о гражданских и политических правах   |
| НАТО    | Организация Североатлантического договора  |
| НПЗУ    | Национальное правозащитное учреждение  |
| ОБСЕ    | Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе  |
| ООН     | Организация объединенных наций   |

## КРАТКИЙ ОБЗОР

1. В настоящем докладе представлены результаты мониторинга публичных собраний в период с апреля 2015 г. по июль 2016 г. в отдельных государствах-участниках, проведенного Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), в рамках мандата по оказанию помощи государствам-участникам в выполнении их обязательств по свободе мирных собраний. Этот мониторинг концентрировал внимание на конкретных собраниях на основании установленных критериев. Основная цель мониторинга и последующего анализа заключалась в выявлении пробелов и проблем, а также примеров хорошей практики выполнения государствами-участниками своих обязательств в отношении свободы мирных собраний. Рекомендации, содержащиеся в данном отчёте, направлены на улучшение ситуации с исполнением соответствующих обязательств во всех государствах-участниках ОБСЕ, а не только в тех, в которых проходил мониторинг.
2. БДИПЧ является основным институтом ОБСЕ в области человеческого измерения безопасности. БДИПЧ поручено оказывать помощь в мониторинге исполнения обязательств по человеческому измерению (Хельсинки, 1992 г.). Мандат БДИПЧ по мониторингу базируется на целом ряде обязательств ОБСЕ (Хельсинки, 1992 г.; Будапешт, 1994 г.; Осло, 1998 г.; Маастрихт, 2003 г.). Кроме того, БДИПЧ играет роль контактного центра для информации, предоставляемой государствами-участниками (Рим, 1993 г.). Государства-участники выразили намерение сотрудничать с ОБСЕ и с её институтами и представителями в духе солидарности и партнерства при постоянном рассмотрении вопросов исполнения обязательств (Стамбул, 1999 г.).
3. Государства-участники ОБСЕ обязались гарантировать свободу мирных собраний каждому человеку без какой-либо дискриминации (Копенгаген, 1990 г., Париж, 1990 г.). Кроме того, эта свобода закреплена в целом ряде международных договоров по правам человека. Используемые для анализа международные стандарты включают в себя Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Европейскую Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, а также судебную практику Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ). В качестве отправной точки и ориентира для оценки соответствия международным стандартам в области прав человека в данном отчёте используются «Руководящие принципы по свободе мирных собраний»<sup>1</sup>, опубликованные совместно БДИПЧ и Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы (Венецианской Комиссией).
4. Мониторинг собраний проводился в период между 15 апреля 2015 г. и 9 июля 2016 г. в следующих государствах-участниках: Австрии, Германии, Ирландии, Кипре, Латвии, Польше и Швеции. В отдельных государствах-участниках БДИПЧ наблюдало за несколькими собраниями, которые происходили в один и тот же день или на протяжении четырёх дней. Мониторинг одного собрания обычно включал также мониторинг контрдемонстраций или параллельных собраний, если таковые имели

---

<sup>1</sup> ОБСЕ/БДИПЧ и Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы, Руководящие принципы по свободе мирных собраний (Варшава/Страсбург: БДИПЧ, 2010 г., второе издание), далее в тексте «Руководящие принципы», URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>.

место. Таблица всех собраний, за проведением которых БДИПЧ наблюдало в рамках данного проекта, содержится в Приложении 4 к данному отчету.

- 5 Восемь государств-участников получили сообщение от БДИПЧ о намерении проводить мониторинг собраний. Семь из восьми государств приветствовали миссию БДИПЧ и способствовали её работе. В своем выборе государств и мероприятий для мониторинга БДИПЧ пыталось обеспечивать географический баланс и учитывать многообразие различных контекстов в регионе ОБСЕ. Чтобы сохранить правильность выборки, БДИПЧ наблюдало только за собраниями, отобранными на основе приведенных ниже критериев.
- 6 В общей сложности, БДИПЧ наблюдало за 24 публичными собраниями. Выборка для мониторинга включала мероприятия, которые вследствие своей природы, масштаба или сложности создавали особенные проблемы для органов власти или организаторов. К таким сложностям относятся, в числе прочих, выражение мнений или позиций, которые противоречат преобладающему мнению, наличие контрдемонстраций, риск возникновения конфликта между противостоящими группами, а также необходимость обеспечения баланса между уважением к свободе мирных собраний и соображениями общественного порядка или национальной безопасности.
- 7 Мониторинг вышеперечисленных собраний включал в себя сбор информации из первых рук. Наблюдатели следили за поведением участников собраний, представителей правоохранительных органов и иных соответствующих правительственных и неправительственных структур (например, представителей местных муниципальных властей, журналистов и т.д.), а также – за взаимодействием между ними. Данные непосредственного наблюдения дополнялись, там где это было возможно, информацией, полученной во время встреч с представителями соответствующих органов власти, организаторами и участниками публичных собраний, организациями гражданского общества, другими лицами, которые могли предоставить справочную информацию о ситуации со свободой мирных собраний в соответствующей стране и конкретную информацию о наблюдаемых событиях. Использовались и вторичные источники информации, в том числе статьи СМИ и отчеты НПО. В соответствующих случаях в данный отчет была включена информация о действующих правовых и регламентирующих нормах, оказывающих влияние на осуществление права на свободу мирных собраний.
- 8 Во всех государствах-участниках, в которых представители БДИПЧ проводили наблюдение за собраниями, право на свободу мирных собраний признаётся в конституции и/или в отдельном национальном законодательстве. Тем не менее в некоторых государствах-участниках правовые рамки ограничивают это право, гарантируя его только для граждан страны, что является нарушением международных норм в области прав человека. Соответствующие шаги должны быть предприняты для того, чтобы привести национальное законодательство в полное соответствие с международными стандартами прав человека и обязательствами ОБСЕ.

- 9 БДИПЧ установило, что в большинстве государств-участников, в которых проводилось наблюдение, требуется предварительное уведомление о собраниях, а не получение разрешения от властей. В некоторых государствах-участниках, несмотря на то, что закон не требует уведомления, организаторы в добровольном порядке уведомляют власти, с тем, чтобы они посодействовали проведению собраний. В законодательстве большинства из наблюдаемых стран нет упоминания о возможности проведения стихийных собраний. В некоторых странах закон даже запрещает необъявленные или неразрешённые собрания и предусматривает наказание организаторов. Во многих государствах от организатора требуется указать довольно большой объём информации в уведомлении или просьбе о разрешении, что часто заходит слишком далеко за рамки того, что может быть необходимым для содействия собранию. На государстве лежит основная ответственность за создание механизмов и процедур для обеспечения реального пользования этой свободой с помощью простых и предсказуемых процедур, без неоправданных ограничений или бюрократических препятствий.
- 10 В некоторых государствах-участниках, проведение собраний запрещено в определённых общественных местах, что фактически является автоматическим запретом. Так как такие запреты, вероятно, будут несоразмерными, поскольку они не учитывают индивидуальные обстоятельства публичных собраний, то их не следует вводить. Если это необходимо, можно вводить такие ограничения, которые будут представлять собой меньшее вмешательство и основываться на обстоятельствах конкретного собрания. В отдельных государствах-участниках, где БДИПЧ проводило мониторинг собраний, власти вводили ограничения на проведение собраний. Некоторые собрания были прямым или косвенным образом ограничены по времени, месту и способу проведения, или, в более общем плане, был ограничен доступ к определённым местам на основе соображений безопасности. Ограничения, вводимые в различных государствах-участниках, которые ограничивали способность протестующих быть в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории, были разнообразны по своему масштабу и сути. Как правило, ограничения на собрания должны вводиться только там, где есть убедительные аргументы для этого, на допустимых основаниях в соответствии с обязательствами ОБСЕ и международными стандартами в области прав человека. Органы власти должны выбрать наименее ограничительные из имеющихся вариантов и только такой, который был бы строго пропорционален преследуемой законной цели.
- 11 БДИПЧ наблюдало за несколькими одновременными собраниями и публичными мероприятиями, в том числе демонстрациями и связанными с ними контрдемонстрациями. Хорошей практикой, как правило, является содействие, насколько это возможно, проведению одновременных собраний. При проведении одновременных собраний, акцент должен делаться на практических решениях, которые можно найти путем диалога и переговоров со всеми сторонами. Хотя контрдемонстрации могут создавать особые трудности, связанные с соображениями общественного порядка и безопасности, власти должны стараться в общем содействовать проведению собрания и связанных с ним контрдемонстраций в пределах взаимной видимости и слышимости.

- 12 В отдельных государствах-участниках законодательство прямо предусматривает незамедлительное принятие решений соответствующими органами и возможность оспаривать решения в независимом суде. БДИПЧ были предоставлены примеры случаев, когда доступ организаторов к эффективным средствам правовой защиты ограничивался из-за задержек с принятием решений или слишком поздним сообщением о решениях ответственными органами власти. В некоторых государствах-участниках не существует правовых процедур для оспаривания предварительных ограничений или условий, налагаемых на проведение собраний. Организатор собрания не должен принуждаться к принятию ограничений, не имея возможности оспорить их, в том числе через суд.
- 13 В большинстве государств-участников, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний в данном цикле, существуют конкретные законодательные положения, в которых предусматриваются обязанности организаторов, связанные с проведением собрания и обеспечением общественного порядка. Например, законодательство в некоторых государствах-участниках предусматривает вовлечение распорядителей в процесс проведения собраний и поддержание общественного порядка. Тем не менее распорядители должны участвовать только на добровольной основе, чтобы содействовать обеспечению собраний полицией. Их присутствие никоим образом не должно умалять обязанности полиции по обеспечению общественного порядка или позитивного обязательства государства по защите правопорядка и безопасности участников собрания и других присутствующих лиц.
- 14 Несоблюдение соответствующих законодательных требований об уведомлении и о получении разрешения на собрания или об организации проведения собраний может привести, в зависимости от юрисдикции, к гражданской, административной или уголовной ответственности организаторов. В таких ситуациях компетентные органы власти могут наложить штраф на организаторов, а в некоторых случаях им может грозить тюремное заключение. В некоторых юрисдикциях законодательство возлагает административную или уголовную ответственность непосредственно на организатора за незаконное поведение других лиц, в нарушение международных стандартов. Любые санкции или штрафы, налагаемые после собрания, должны строго соответствовать принципу индивидуальной ответственности за преднамеренные действия и принципу пропорциональности. В этом отношении риск большого и несоразмерного штрафа или другого наказания может, сам по себе, быть сдерживающим фактором и препятствовать осуществлению свободы мирных собраний. Организаторы или распорядители не должны нести ответственность за невыполнение своих обязанностей, если только лично они преднамеренно не нарушают существующие законы, касающиеся всех участников собрания.
- 15 В большинстве собраний, за которыми наблюдало БДИПЧ, представители полиции вступали в контакт или пытались связаться с организаторами собраний до мероприятия. В целом, подход, принятый полицией, заключался в предоставлении организаторам собраний ограниченной информации о вопросах безопасности в ходе подготовки к собранию, также в ситуациях, когда собрания были сопряжены с более высокой степенью риска, связанного с безопасностью. Во многих случаях, как полиция, так и организаторы считали уровень коммуникации адекватным. Тем не

менее во время некоторых собраний БДИПЧ отметило ограниченный уровень коммуникации между полицией и организаторами, и участниками собраний, в то время как лучшая коммуникация могла бы в большей степени способствовать деэскалации напряженности. В целом, во многих государствах-участниках, где проводился мониторинг, полиция рассматривала коммуникацию с организаторами и участниками в качестве центрального элемента их подхода к обеспечению правопорядка. Полиция признавала, что хорошая коммуникация содействовала работе полиции и реализации участниками публичных собраний своего права на свободу мирных собраний.

- 16 Мониторинг БДИПЧ подтвердил, что сотрудники правоохранительных органов обеспечивали правопорядок и способствовали проведению большинства собраний, не соответствовавших требованиям национального законодательства, но носящих мирный характер, что соответствовало международным стандартам. Насильственные или другие незаконные действия участников мирных протестов рассматривались в индивидуальном порядке и не приводили к прекращению собрания.
- 17 Во время большинства собраний, наблюдаемых БДИПЧ, полиция применяла ограниченную силу или не применяла её вообще, включая аресты и задержания. Таким же образом действовала полиция и во время собраний, которые представляли собой особые проблемы в связи с поддержанием общественного порядка и защитой участников собраний.
- 18 Во время значительной части собраний, наблюдаемых БДИПЧ, сотрудники правоохранительных органов вели фото- и видеосъёмку собраний и/или участников в течение всего собрания или в различных его контекстах. В то время как видеозапись собраний представляется широко распространённой практикой в большинстве государств-участников, в которых БДИПЧ проводило мониторинг, участники таких собраний, похоже, не были информированы о цели и о конкретных деталях записи. В частности, непонятно, передавались ли только общие изображения собрания, или же велась запись, а также каковы цель такой записи, процедуры и политика относительно сохранения и обработки полученных данных. Эта практика чревата возможными последствиями для осуществления других прав человека, таких как право на неприкосновенность частной жизни, что может оказать существенное негативное воздействие на участников собрания.
- 19 В некоторых государствах-участниках, где БДИПЧ проводило мониторинг, существует отдельный механизм контроля за действиями полиции в контексте охраны правопорядка на публичных собраниях. В большинстве же стран в качестве независимого механизма надзора над полицией выступает институт омбудсмена, который способствует укреплению и контролю за осуществлением права на свободу мирных собраний.
- 20 В ходе проводимого мониторинга наблюдатели БДИПЧ не были ограничены в возможности наблюдать за собраниями или собирать информацию. В подавляющем большинстве случаев, как до, так и после собраний, БДИПЧ удавалось организовать запрошенные встречи с представителями местных властей государств-участников, в

которых проводилось наблюдение. Сотрудничество и обмен информацией между БДИПЧ и государственными органами было, как правило, хорошим или отличным, часто благодаря усилиям и содействию контактных лиц, работавших с БДИПЧ в рамках мониторинга. БДИПЧ хотело бы выразить свою благодарность этим людям, а также различным представителям властей, с которыми наблюдатели БДИПЧ встретились в контексте мониторинга. Наблюдатели БДИПЧ имели возможность беспрепятственно осуществлять свою деятельность, а в некоторых случаях получили доступ к местам, в отношении которых были введены ограничения на передвижение. Тем не менее во время одного собрания БДИПЧ отметило определённые ограничения, наложенные властью на работу журналистов. Поощрение и содействие государств-участников независимому наблюдению за собраниями является хорошей практикой в соответствии с обязательствами ОБСЕ. Работники средств массовой информации и граждане-журналисты должны иметь беспрепятственный доступ к собраниям для того, чтобы сообщать о таких событиях.

## СВОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ГОСУДАРСТВАМ-УЧАСТНИКАМ ОБСЕ

*По основным определениям и рамкам защиты права на свободу мирных собраний:*

1. Чётко и ясно установить в законодательстве презумпцию в пользу проведения мирных собраний;
2. Обеспечивать, чтобы законом защищалось право на свободу мирных собраний для всех лиц, находящихся под юрисдикцией государств-участников, в том числе и неграждан;
3. Обеспечивать как можно более широкую защиту в законодательстве всех возможных действий в рамках права на свободу мирных собраний, в том числе мирных собраний, которые не имеют определённого организатора;
4. Обеспечивать наличие чётких и предсказуемых процедур организации и проведения мирных собраний, в которых бы ясно указывались, среди прочего, ответственный орган, уполномоченный получать уведомления и отвечать на соответствующие запросы, а также критерии для наложения условий и ограничений;
5. Обеспечивать лёгкий, быстрый, эффективный и практический доступ ко всем законам, подзаконным актам, программным документам государства и к другой информации, связанной с осуществлением права на свободу мирных собраний.

*По требованиям относительно уведомления/разрешения*

6. Обеспечивать защиту права каждого человека на свободу мирных собраний независимо от возраста, национальности, право- и дееспособности или предшествующих действий в контексте других собраний, если только нет чётких свидетельств о намерении провести собрание с использованием насилия или иным деструктивным способом;
7. Обеспечивать чтобы требования об уведомлении/получении разрешения представлялись только в случае необходимости для того, чтобы содействовать свободе собраний или когда это необходимо для защиты национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц и лишь в той мере, в какой это минимально необходимо;
8. Обеспечивать, чтобы процесс уведомления был быстрым, не чрезмерно бюрократическим, широко доступным, бесплатным и чтобы отсутствие уведомления или нарушение процесса уведомления не приводило к автоматическому запрету или разгону мирных собраний;
9. Обеспечивать, чтобы период предварительного уведомления являлся как можно более коротким, но в то же время предоставлял властям достаточно времени, чтобы подготовиться к собранию и чтобы требования об уведомлении не являлись излишне обременительными (запрашиваемая информация должна касаться даты, времени и места проведения собрания и, где это уместно, включать фамилию, адрес и контактные данные организатора);

10. Признать и чётко установить в законе возможность проведения стихийных собраний, если подача своевременного уведомления не является возможной или практически неосуществимой (например, в тех случаях, когда собрание является реакцией на событие, которое нельзя было предвидеть); такие собрания должны быть освобождены от требования о предварительном уведомлении;

11. Обеспечивать, чтобы требования в отношении уведомления не применялись таким способом, который делал бы уведомление равнозначным предварительному разрешению;

12. Требовать, чтобы основной орган, регулирующий проведение собраний, давал быстрый официальный ответ на первоначальное уведомление, и поддерживал связь со всеми государственными структурами, участвующими в процессе регулирования собраний, в том числе с соответствующими правоохранительными органами.

13. Обеспечивать, чтобы отсутствие официального ответа на уведомление не влияло негативным образом на возможность проведения собрания.

*По ограничениям, вводимым до начала собраний*

14. Обеспечивать, чтобы любые ограничения собраний опирались на основном законе и строго соответствовали принципу пропорциональности, обеспечивая, в частности, строгое соответствие ограничений конкретным и законным целям, преследуемым властями и необходимым в демократическом обществе;

15. Обеспечивать, чтобы любые ограничения, вводимые до начала собраний, представлялись в виде документа, в котором объясняется ограничение и который передаётся организаторам во временных рамках, установленных законом, предоставляя достаточное время для обжалования или принятия других срочных мер до начала предполагаемого собрания;

16. Воздерживаться от введения автоматических ограничений (которые, скорее всего, будут непропорциональными) на собрания и обеспечивать, чтобы каждое собрание оценивалось в индивидуальном порядке; в связи с этим убрать из законодательства или из временных постановлений, принятых для контекста больших саммитов или подобных встреч, положения, которые могут фактически действовать в качестве автоматических ограничений, запрещая проведение собраний в каких-то временных рамках или в отдельных публичных местах, или определённые формы собраний, или типы действий в рамках собраний;

17. Убрать из законодательства или изменить ограничительные положения, которые сформулированы нечётко или являются широкими и таким образом могут позволять использовать чрезмерные ограничения и/или произвольно применять право;

18. Воздерживаться от введения ограничений, основанных на содержании собраний, за исключением тех случаев, когда они могут быть полностью оправданы преднамеренным подстрекательством к насилию, приводящим к неотвратимой угрозе насилия, или посланиями, призывающими к национальной, расовой или религиозной ненависти, которые подстрекают к дискриминации или насилию;

19. Обеспечивать возможность участников собрания передавать своё послание в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории, и чтобы соображения безопасности и соображения иного рода не приводили к непропорциональному ограничению и применялись в исключительных случаях;

20. Обеспечивать, чтобы в тех случаях, когда соображения безопасности и иного рода соображения могут потребовать введения ограничений, связанных со временем, местом и порядком проведения собрания, такие ограничения были необходимыми в данных обстоятельствах, и, если возможно, предварительно обсуждались с организаторами собрания и предлагались подходящие альтернативы, которые бы соответствовали принципу проведения собрания «в пределах видимости и слышимости» целевой аудитории;

#### *По содействию одновременным собраниям*

21. Обеспечивать, чтобы положения, регламентирующие собрания и иные публичные мероприятия, происходящие одновременно и в одном и том же месте или в непосредственной близости, базировались на презумпции разрешения проведения всех мирных собраний, когда это возможно; в частности, обеспечивать, чтобы не было положений, запрещающих проведение публичных мероприятий в одно время и в одном месте, если их проведение рациональным способом представляется возможным;

22. В отношении собраний и относящихся к ним контрдемонстраций, обеспечивать, чтобы не вводились никакие автоматические ограничения, предотвращающие их проведение в пределах взаимной видимости и слышимости; любые ограничения в отношении собраний должны быть сформулированы достаточно узко и иметь законные основания, подтверждаемые объективными доказательствами в рамках международного права прав человека;

23. Обеспечивать, чтобы в ситуациях, когда два публичных мероприятия не могут быть размещены в одном месте, организаторы поощрялись к диалогу с целью поиска удовлетворительного для обеих сторон решения;

24. Обеспечивать, чтобы на этапе, предшествующем проведению собрания, организаторов собрания не принуждали и не оказывали на них иного давления, вынуждающего принимать любую предложенную властями альтернативу (альтернативы) или вступать с властями в переговоры относительно ключевых аспектов планируемого собрания, в частности, о времени и месте его проведения.

#### *По процессу принятия и пересмотру решений о проведении собрания*

25. Обеспечивать, чтобы правовое регулирование собраний проводилось прозрачным способом, а организаторы своевременно уведомлялись о соответствующих решениях с обоснованием причин, и имели возможность незамедлительно воспользоваться эффективным средством правовой защиты путём рассмотрения дела в административном и судебном порядке;

26. Обеспечивать, чтобы любое ограничение на проведение собрания передавалось организаторам собраний своевременно в письменной форме и содержало, в том числе, подробное объяснение причин каждого ограничения;

27. Обеспечивать, чтобы организаторы собрания не вынуждались принимать любые ограничения и могли оспаривать их содержание в суде, до даты проведения собрания, независимо от формы, в которой передаётся решение о таких ограничениях.

#### *По роли организаторов*

28. Обеспечивать, чтобы обязанность по поддержанию общественного порядка во время собраний, в том числе по охране их участников, была четко определена в законе и была осознана сотрудниками правоохранительных органов и руководящими работниками всех уровней в качестве основной ответственности государства;

29. Обеспечивать, чтобы организаторы собраний не несли ответственность за поддержание правопорядка во время собраний, что фактически означало бы принятие ими на себя правоохранительных функций, и чтобы организаторы и участники собраний не отвечали по закону за действия третьих лиц;

30. Обеспечивать, чтобы в законе и на практике роль распорядителей собраний была четко определена как роль посредников, оказывающих помощь организаторам в управлении собранием на добровольной основе, и чтобы на распорядителей не возлагались административные функции, которые были бы непосредственно связаны с поддержанием общественного порядка во время собраний;

31. Обеспечивать, чтобы обязанности организаторов собраний были ограничены принятием разумных усилий, направленных на удовлетворение требований законодательства относительно собраний, что включало бы принятие рациональных мер для обеспечения мирного характера собраний и подчинение законным требованиям сотрудников правоохранительных органов;

32. Обеспечивать, чтобы в отношении организаторов собраний не выдвигались какие-либо требования о страховании или о взносах для покрытия расходов по уборке территории после собраний или за иные общественные услуги (например, охрану правопорядка или медицинские услуги);

33. Обеспечивать, чтобы любые санкции, применяемые к организаторам, которые не соблюдали требования законодательства в отношении собраний, были пропорциональными; в тех случаях, когда нет явно уголовно наказуемых действий, нарушение этих требований должно наказываться соответствующей суммой штрафа, применяя минимальные санкции за нарушения минимального характера.

34. Обеспечивать, чтобы законодательство, имеющее отношение к собраниям, не содержало нечётко или широко сформулированных составов правонарушений, что предоставляло бы правоохранительным органам чрезмерную свободу действий и позволяло бы применять к участникам протестов чрезмерные и непропорциональные санкции.

*По взаимодействию и коммуникации полиции с организаторами и участниками собраний*

35. Создавать условия для эффективной коммуникации между организаторами собрания, его участниками и полицией до и во время собраний, с тем, чтобы обеспечивать лучшую защиту и содействие осуществлению прав, а также строить взаимопонимание, избегать конфронтаций, снижать напряжённость, предотвращать насилие или быстро останавливать любые инциденты незаконного и деструктивного характера, если таковые будут иметь место;

36. Обеспечивать, чтобы полиция назначала сотрудников по связи или иных контактных лиц, с которыми организаторы могут поддерживать контакт до, во время и после проведения собрания, а также чтобы наличие таких лиц в правоохранительных органах не освобождало других сотрудников, непосредственно задействованных по охране правопорядка на собрании, от необходимости поддерживать эффективную коммуникацию в соответствующих ситуациях;

37. Обеспечивать, чтобы правоохранительные органы активно стремились к ведению диалога с организаторами собрания, а лица, осуществляющие свое право на мирное собрание, не принуждались к вступлению в переговоры с властями, и чтобы, как правило, их участие в любом таком процессе являлось необязательным и добровольным;

38. При охране порядка на собраниях принять подход «без неожиданностей», предоставляя организаторам информацию о планировании собрания и не раскрывая только ту информацию, в отношении которой имелаась чёткая и оправданная необходимость её удержания. На этапе, предшествующем собранию, этот подход может быть также распространён на диалог и контакты со всеми группами, в том числе с группами, которые, возможно, будут прибегать к насилию;

39. Обеспечивать сотрудничество правоохранительных органов с распорядителями собраний, в ситуациях, когда организаторы собраний примут решение задействовать распорядителей;

40. После собраний регулярно проводить подведение итогов для правоохранительных органов и - там, где это уместно, - для других органов власти (особенно после наиболее сложных мероприятий) с участием организаторов собрания, на добровольной основе;

41. Содействовать разнообразию в правоохранительных органах, в том числе более широкому представительству женщин и меньшинств, как на должностях, связанных с оперативной работой, например по обеспечению собраний, так и на командных должностях.

*По сотрудничеству и координации между полицией и представителями других властей*

42. Обеспечивать эффективную координацию и сотрудничество между различными государственными органами и учреждениями, которые призваны содействовать осуществлению свободы мирных собраний;

43. Обеспечивать эффективную координацию между различными подразделениями правоохранительных структур и единообразное применение соответствующих кодексов поведения, регулирующих действия полиции в контексте собрания;

44. Изучать варианты обмена опытом и примерами хорошей практики между различными учреждениями и органами, участвующими в обеспечении мирных собраний, как на национальном, так и на международном уровнях, и рассмотреть вопрос о привлечении БДИПЧ с его опытом мониторинга и экспертными знаниями в данной сфере;

45. Регулярно собирать и публиковать статистические данные о публичных собраниях, в которых указывалась бы информация о количестве и типе проводимых собраний, а также об ограничениях или запретах.

*По охране порядка на собраниях, которые не соответствуют законным требованиям*

46. Обеспечивать, чтобы отсутствие соответствия формальным законным требованиям к собраниям само по себе не являлось достаточным основанием для разгона собрания; полиция и другие компетентные органы должны содействовать проведению таких собраний;

47. Обеспечивать, чтобы решения полиции об ограничении таких собраний, принимались только на тех основаниях, которые были бы законными и необходимыми с точки зрения обязательств ОБСЕ и международных стандартов в области прав человека, для охраны национальной или общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения (если соответствующее поведение представляется преступным и определено в законе в качестве такового) или для защиты прав и свобод других лиц, а также были бы строго пропорциональными.

*По охране правопорядка во время одновременных собраний*

48. Обеспечивать, чтобы правоохранительные органы в наибольшей степени содействовали проведению собраний и контрдемонстраций в пределах взаимной видимости и слышимости, и чтобы для этих целей выделялись необходимые ресурсы;

49. В наибольшей степени содействовать проведению всех одновременных собраний (включая мирные контрдемонстрации), защищая право на собрание и безопасность всех участников путём размещения соответствующего количества подготовленных сотрудников правоохранительных органов для достижения этих целей;

50. Обеспечивать, чтобы потенциальные беспорядки, которые могут возникнуть по причине враждебности по отношению к тем, кто участвует в мирном собрании, не использовались как оправдание для введения ограничений на это мирное собрание;

51. В частности, по возможности обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые для разделения демонстрантов и контрдемонстрантов или прохожих, в том числе путем создания буферных зон, в наименьшей степени вмешивались бы в способность участников собрания быть в пределах видимости и слышимости друг друга или иной соответствующей целевой аудитории;

52. Принимать адекватные меры по защите безопасности всех участников собрания и контрдемонстрантов в одинаковой степени, а также прохожих; такие меры должны делать упор на том, чтобы позволять противостоящим группам собираться близко друг от друга, хотя и быть физически отделенными.

*По применению силы, огнестрельного оружия, задержания и сдерживания, а также разгона*

53. Обеспечивать, чтобы были установлены определённые правила использования силы правоохранительными органами во время публичных собраний, в соответствии с Основными принципами ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами; такой документ должен быть открытым для доступа общественности;

54. Обеспечивать, чтобы применение силы сотрудниками правоохранительных органов во время собраний строго соответствовало принципам необходимости и пропорциональности и соответствовало Основным принципам ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами;

55. Обеспечивать, чтобы тактика и подготовка полиции основывалась на превентивных подходах и снижении напряжённости, в соответствии с принципами коммуникации, ведения переговоров и диалога;

56. Разработать и опубликовать исчерпывающие инструкции по разгону собраний, которые отвечали бы нормам и принципам международного права прав человека и в деталях определяли: (1) обстоятельства, которые требуют принятия решения по разгону собрания; (2) все шаги, которые необходимо принять до решения о разгоне собрания (включая меры по снижению напряжённости) и (3) ответственный орган, имеющий право принимать решение о разгоне, предоставив участникам возможность мирно разойтись, прежде чем прибегать к любому использованию силы;

57. Обеспечивать, чтобы участники собраний задерживались только тогда, когда имеются достаточные основания для лишения свободы и без применения чрезмерной силы во время арестов;

58. Обеспечивать подготовку правоохранительных органов в вопросе содействия собраниям с особым акцентом на правах человека при планировании и подготовке к собраниям, принятие мер по управлению толпой в соответствии с обязательствами ОБСЕ и стандартами в области прав человека, а также в связи с этим рассмотреть вопрос о привлечении поддержки, предоставляемой БДИПЧ;

59. Обеспечивать должную подготовку сотрудников правоохранительных органов, предоставление им ресурсов и оснащения (в том числе технологии несмертельного действия), с тем, чтобы наилучшим образом осуществлять сдержанную и соразмерную охрану лиц, осуществляющих свое право на свободу собраний.

*Фото- и видеосъёмка собраний сотрудниками правоохранительных органов*

60. На законодательном уровне урегулировать допустимые цели и основные условия для проведения открытой видеосъёмки и фотографирования на публичных собраниях, а также связанные с ними вопросы гарантий прав человека;

61. Разработать и опубликовать детальное описание политики властей в отношении использования открытой видеосъёмки/фотографирования на публичных собраниях, в том числе описание целей таких видов деятельности и обстоятельств, в которых они могут осуществляться, а также процедур и политики относительно сохранения и обработки полученных данных, ограничив сохранение целью записи и обеспечив удаление данных, когда они больше не имеют значения для цели, для которой съёмка делалась первоначально;

62. Обеспечивать, чтобы правоохранительные органы всегда информировали общественность о том, когда сотрудники ведут или могут вести фото- и видеосъёмку во время собрания, а также о сборе, использовании и сохранении данных;

63. Создать механизмы, которые позволят каждому проверить, была ли (и если да, то какая) сохранена информация в отношении данного человека, а также обеспечить доступ к эффективному способу обжалования таких действий или получения другой эффективной правовой защиты относительно вопросов сбора, сохранения и использования их личной информации.

*По ответственности правоохранительных органов за нарушения в контексте охраны правопорядка на публичных собраниях*

64. Создать доступные и эффективные механизмы подотчётности – если они ещё не созданы - которые были бы способны независимо, оперативно и тщательно расследовать заявления о нарушениях прав человека или злоупотреблениях со стороны должностных лиц в контексте охраны правопорядка на собрании;

65. Быстро, беспристрастно и эффективно расследовать любые обвинения в злоупотреблениях или нарушении прав протестующих со стороны правоохранительных органов, также тогда, когда соответствующим образом оформленная жалоба отсутствует, но имеются достаточные основания полагать, что такое злоупотребление или нарушение прав человека имели место; расследование должно иметь возможность определить и привлечь к ответственности виновных лиц, с наложением санкций, соизмеримых с тяжестью нарушения;

66. Обеспечивать, чтобы те, кто нарушает и/или злоупотребляет правом граждан на свободу мирных собраний несли полную ответственность; с этой целью обеспечить, чтобы в любой момент во время охраны порядка на собрании была возможность легко и точно определить соответствующего сотрудника правоохранительных органов (в том числе по опознавательным знакам на защитном или другом специальном снаряжении);

67. Уважать и содействовать работе независимых национальных правозащитных учреждений (НПЗУ) по получению и расследованию сообщений о нарушениях прав человека

и злоупотреблениях в контексте собраний и по мониторингу осуществления права на свободу мирных собраний;

68. Поддерживать действия по мониторингу и по взаимной оценке коллегами из других полицейских организаций вопросов охраны правопорядка на собраниях, а также изучать возможности для международного сотрудничества и обмена передовым опытом в этой области.

*По доступу и ограничениям в отношении журналистов и наблюдателей*

69. Чётко признавать и активно содействовать независимому мониторингу, записи и отчётности о публичных собраниях международными и местными наблюдателями или НПЗУ, в том числе:

- регулярно сообщая НПЗУ или иным соответствующим независимым мониторинговым группам или структурам по наблюдению (например, НПО, работающим в области свободы собраний) о планируемых собраниях;
- предоставляя информацию и доступ к собраниям средствам массовой информации и наблюдателям, что позволяло бы им наблюдать за всеми аспектами собрания, поддерживая связь с ними до, во время и после собрания;
- не навязывая чрезмерных ограничений, касающихся мониторинговой деятельности, но гарантируя, что наблюдатели смогут эффективно работать в контексте собраний;
- взаимодействуя с наблюдателями в свете их выводов и рекомендаций, а также после их оценки того, насколько государственные органы содействовали собраниям, с тем, чтобы помогать процессу подведения итогов на институциональном уровне;

70. Обеспечивать, чтобы как традиционные журналисты, так и граждане-журналисты имели возможность освещать публичные собрания, в том числе действия сотрудников правоохранительных органов, без специально созданных препятствий, за исключением редких случаев наличия ограниченных ресурсов, например, времени и места; в частности, обеспечивать максимально возможный доступ наблюдателей и журналистов во все места, где они могут осуществлять свою деятельность;

71. Обеспечивать, чтобы участники собраний, наблюдатели, представители средств массовой информации или прохожие имели возможность фотографировать или иным образом записывать всё происходящее на публичных собраниях, в том числе операции, проводимые правоохранительными органами, или действия отдельных должностных лиц, и чтобы такие записи могли быть приняты в качестве доказательств в соответствующих дисциплинарных, административных или уголовных процессах.

## ВВЕДЕНИЕ

### *Деятельность БДИПЧ в сфере свободы мирных собраний и справочная информация об отчёте*

21. Свобода мирных собраний – одна из основных свобод, признанная в качестве основы функционирующего демократического государства. Способность проводить собрания и действовать коллективно жизненно необходима для демократического, экономического, социального и личного развития, для выражения идей и для воспитания активных граждан<sup>2</sup>. Содействие участию в мирных собраниях помогает гарантировать всем людям в обществе возможность выражать своё мнение совместно с другими людьми. Мирные собрания подчёркивают общественную важность публичных дебатов и являются своеобразным термометром, который замеряет степень приверженности государства идеалам открытого и прозрачного общества. При наличии надлежащей защиты и содействия, собрания дают возможность представителям групп меньшинств и игнорируемых групп, включая тех, кто имеет взгляды, отличные от большинства, публично высказывать свое мнение. Это, в свою очередь, служит другой важной цели, обеспечивая более высокую степень политического участия групп, которые в противном случае могут столкнуться с ограничением их участия в формальных демократических институтах. Таким образом, эта фундаментальная свобода также является инструментом защиты меньшинств и содействия плюрализму.

22. Свобода мирных собраний подразумевает прямую форму выражения, защиты и поощрения ценностей или мнений, и таким образом способствует диалогу между различными группами и заинтересованными сторонами. Собрания играют важную роль, которая заключается в предоставлении обществу возможности выразить своё недовольство, повлиять на проводимую политику или обеспечить подотчетность правительства. Собрания представляют собой способ взаимодействия не только с государством, но также со структурами, обладающими властью в обществе, включая корпорации, религиозные, образовательные и культурные учреждения, и с общественным мнением в целом<sup>3</sup>.

23. Осуществление свободы собраний находится в тесной взаимосвязи с другими важными правами и свободами. Право на свободу мирных собраний может содействовать полному осуществлению свободы объединений, свободы передвижения, свободы выражения, свободы мнения, совести, религии и вероисповедания, а также права на участие в ведении государственных дел. Более того, оно тесно связано с поощрением социальных, экономических и культурных прав. В дополнение, участники собраний имеют целый ряд других охраняемых прав, которые связаны со свободой мирных собраний, включая следующие права: право на физическую неприкосновенность, право на свободу от жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, право на жизнь, человеческое достоинство, неприкосновенность частной жизни и на эффективное

---

<sup>2</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 5, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>3</sup> Там же, пункт 6.

средство правовой защиты от любых нарушений прав человека<sup>4</sup>. Поэтому, соответствующее содействие собраниям требует защиты и поощрения целого ряда других прав человека, задействованных в контексте собраний.

24. Свобода мирных собраний защищается целым рядом международных стандартов в области прав человека, включая статью 21 МПГПП и статью 11 ЕКПЧ<sup>5</sup>. Государства обязаны «уважать и в полной мере защищать» права всех индивидуумов на свободу собраний<sup>6</sup>, а в рамках ОБСЕ государства-участники также приняли на себя обязательства гарантировать это право без какой-либо дискриминации (Копенгаген, 1990, Париж, 1990)<sup>7</sup>.

25. Как каждое другое право человека, право на свободу мирных собраний является естественным субъектом для международного права и мониторинга на международном уровне<sup>8</sup>. БДИПЧ, часто в сотрудничестве с Советом Европы, оказывает активную помощь государствам-участникам в поощрении полного уважения свободы мирных собраний. В качестве составной части этой работы БДИПЧ и Венецианская Комиссия Совета Европы совместно разработали «Руководящие принципы по свободе мирных собраний»<sup>9</sup>, предназначенные для лучшего понимания обязательств государств-участников в отношении свободы мирных собраний и представления примеров хорошей практики выполнения таких обязательств.

26. В дополнение к этому, БДИПЧ, зачастую в сотрудничестве с полевыми миссиями ОБСЕ, оказывает поддержку представителям гражданского общества в ряде государств-участников, повышая их потенциал по проведению систематического мониторинга собраний. Отчеты, разработанные НПО в рамках этой деятельности, используются для диалога с местными органами власти, для выявления примеров хорошей практики, которую следует поощрять, и для обсуждения пробелов и проблем в регламентировании проведения собраний и в вопросах охраны правопорядка<sup>10</sup>. На базе этих проектов по мониторингу БДИПЧ разработало «Руководство по мониторингу свободы мирных собраний»<sup>11</sup>, в котором представлена методология мониторинга мирных собраний с целью оценки соблюдения принципов защиты прав человека.

---

<sup>4</sup> Там же, пункт 8.

<sup>5</sup> Полный список соответствующих международных и региональных стандартов приведён в Приложении 3. Отчёт в большой степени основывается на судебной практике ЕСПЧ, в свете применимости решений ЕСПЧ ко всем странам, рассматриваемым в отчёте.

<sup>6</sup> «Право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации», А/HRC/RES/21/16, 11 октября 2012 г., URL: [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=20840](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=20840) (среди прочих также русская версия), и «Право на свободу мирных собраний и право на свободу ассоциации», А/HRC/RES/24/5, 8 октября 2013 г., URL: <http://www.refworld.org/docid/53bcf29f4.html> (английская версия).

<sup>7</sup> Пожалуйста, смотрите собрание ключевых обязательств ОБСЕ по свободе мирных собраний в Приложении 2. В этом контексте государства-участники приняли обязательство по содействию более сбалансированному участию мужчин и женщин в политической и общественной жизни. Смотрите Решение Совета министров ОБСЕ № 7/09 «Участие женщин в политической и общественной жизни», Афины, 2 декабря 2009 г., URL: <http://www.osce.org/ru/mc/67625?download=true>.

<sup>8</sup> Устав ООН, Преамбула, статьи 1 и 55 (с.)

<sup>9</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1.

<sup>10</sup> Такие проекты прошли в Армении, Грузии, Казахстане, Молдове и Сербии.

<sup>11</sup> ОБСЕ/БДИПЧ, Руководство по мониторингу свободы мирных собраний (Варшава: БДИПЧ, 2011), URL: <https://www.osce.org/ru/odhr/82987?download=true>.

27. С целью оказания помощи государствам-участникам в выполнении своих обязательств по свободе собраний, БДИПЧ проводит мониторинг публичных собраний в регионе ОБСЕ с 2011 года. Результаты двух предыдущих мониторинговых циклов были представлены в виде отчётов 9 ноября 2012 года<sup>12</sup> и 17 декабря 2014 года<sup>13</sup>. Третий мониторинговый цикл проводился в период между 15 апреля 2015 г. и 9 июля 2016 г. в семи государствах-участниках. Этот мониторинг концентрировал внимание на конкретных публичных собраниях, которые, вследствие своей природы, масштаба или сложности или из-за того, что имело место сразу несколько параллельных собраний, создавали особенные проблемы для органов власти или организаторов. Мониторинг осуществлялся наблюдателями БДИПЧ в соответствии с мандатом Бюро, а основные результаты наблюдения включены в данный доклад. Так же, как и в предыдущих мониторинговых циклах, основная цель мониторинга заключалась в выявлении пробелов и проблем, а также примеров хорошей практики выполнения государствами-участниками своих обязательств в отношении свободы мирных собраний. В рамках мониторинга БДИПЧ собрало гораздо больше информации, чем можно поместить в отчёт такого типа. Тем не менее БДИПЧ выражает надежду на то, что ему удастся начать или продолжить работу с 26 государствами-участниками, которые до сих пор содействовали мониторингу БДИПЧ, в том числе по конкретным выводам, касающихся отдельных стран (по выявленным хорошим практикам, а также по пробелам), что выходит за рамки таких тематических отчётов. В целом БДИПЧ готово работать со всеми государствами-участниками, с тем, чтобы соответствующим образом отвечать на выявленные проблемы и предоставлять форум для обмена опытом и хорошей практикой для содействия реализации свободы мирных собраний во всём регионе ОБСЕ.

#### *Мандат БДИПЧ*

28. БДИПЧ является основным институтом ОБСЕ для работы в области человеческого измерения, - одного из трёх измерений всеобъемлющего подхода ОБСЕ к безопасности. БДИПЧ поручено, помимо прочего, оказывать помощь в мониторинге исполнения обязательств по человеческому измерению. Мониторинговый мандат БДИПЧ базируется на целом ряде обязательств<sup>14</sup>. В частности, в Маастрихтском документе (2003 г.) государства-участники подтвердили обязательство «полностью задействовать потенциал БДИПЧ в области наблюдения, и [поощрять] оперативное взаимодействие с другими органами по наблюдению в таких областях, как сбор данных, обмен информацией и совместный анализ, [...] в целях составления максимально полной картины происходящего».

29. БДИПЧ играет роль контактного центра для информации, предоставляемой государствами-участниками в соответствии с обязательствами ОБСЕ (Рим, 1993 г.). Государства-участники выразили намерение сотрудничать с ОБСЕ, с ее институтами и представителями в духе солидарности и партнерства при рассмотрении вопросов исполнения обязательств (Стамбул, 1999 г.).

---

<sup>12</sup> Отчет «Мониторинг свободы мирных собраний в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, май 2011 г. – июнь 2012 г.», БДИПЧ/ОБСЕ, 9 ноября 2012, URL: [www.osce.org/ru/odihr/97056?download=true](http://www.osce.org/ru/odihr/97056?download=true).

<sup>13</sup> Отчет «Мониторинг свободы мирных собраний в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, май 2013 г. – июль 2014 г.», БДИПЧ/ОБСЕ, 17 декабря 2014 года, URL: <http://www.osce.org/odihr/132281?download=true> (только английская версия).

<sup>14</sup> Смотрите свод обязательств в Приложении 1.

30. Конечная цель всех действий БДИПЧ, связанных с мониторингом, - предоставление консультаций и помощи, направленных на выполнение соответствующих обязательств ОБСЕ по человеческому измерению во всех государствах-участниках, а не только в тех, где БДИПЧ осуществляло мониторинг собраний. Таким образом, БДИПЧ готово предложить дополнительную поддержку государствам-участникам, в том числе в виде юридических экспертных заключений, обмена примерами хорошей практики и проведения целевых курсов по обучению, чтобы способствовать реализации свободы мирных собраний в регионе ОБСЕ<sup>15</sup>.

### *Методология*

31. Восемь государств-участников получили письмо от БДИПЧ о намерении проводить мониторинг собраний. Это были следующие государства-участники: Австрия, Германия, Ирландия, Кипр, Латвия, Литва, Польша и Швеция. БДИПЧ выражает сожаление о том, что Литва не была готова содействовать проведению мониторингу тех собраний, которые выбрало БДИПЧ. В остальных государствах-участниках мониторинг собраний прошёл в период между 15 апреля 2015 г. и 9 июля 2016 г. В дополнение к тем собраниям, которые были выбраны в качестве целевых, мониторинг обычно включал также контрдемонстрации и параллельные собрания, если таковые имели место.

32. Мониторинг охватывал собрания, которые вследствие своей природы, размера и/или сложности могли создать определенные трудности для органов власти или организаторов. В своём выборе государств-участников и собраний БДИПЧ пыталось обеспечить географический баланс и учесть многообразие различных контекстов в регионе ОБСЕ.

33. К таким трудностям относились, в числе прочего, собрания, которые организовывались группами меньшинств, придерживающихся непопулярных или спорных позиций и мнений. Сложность также представляли контрдемонстрации и опасность возникновения конфликта между противостоящими группами, а также необходимость обеспечения баланса между соображениями безопасности и правами других лиц, с одной стороны и уважения права на свободу собраний – с другой.

34. Поскольку мониторинг охватывал одно или несколько мероприятий в каждом из государств-участников, результаты мониторинга не могут быть использованы для исчерпывающего описания ситуации или для системной оценки свободы мирных собраний в каком-либо из государств, охваченных данным отчетом. В дополнение, собрания, включённые в данный мониторинговый цикл, были достаточно разными по своим масштабам и сложности. Поэтому невозможно сделать сравнительный анализ того, как в этих государствах-участниках обеспечивается свобода собраний. Скорее, отчёт представляет собой исследование конкретных ситуаций с тем, чтобы определить некоторые общие тенденции и особенности, связанные с реализацией свободы мирных собраний в контексте наблюдаемых собраний в регионе ОБСЕ. В связи с ограниченностью объема доклада

---

<sup>15</sup> Обзор инструментов БДИПЧ, касающихся работы как с правительствами, так и с гражданским обществом в сфере свободы собраний, приведён в Приложении 7.

тематические разделы содержат лишь иллюстративные примеры из некоторых государств-участников, в которых проходил мониторинг. Их не следует рассматривать в качестве исчерпывающего обзора проблем, связанных с каждой конкретной темой во всех государствах-участниках, охваченных данным отчетом. Более того, всякий раз, когда в отчете делается ссылка на какую-либо практику в государстве-участнике или во время конкретного собрания, такое упоминание не является выводом относительно общего качества содействия властей свободе собраний в соответствующей стране, а также не означает, что представленная практика (положительная или отрицательная) является характерной для данной страны.

35. Мониторинг собраний включал в себя сбор информации из первых рук. Наблюдатели отслеживали поведение и взаимодействие участников собраний, представителей правоохранительных органов и иных соответствующих представителей государственных и неправительственных организаций (например, местных муниципальных властей, журналистов и т.д.)<sup>16</sup>. Направляемые на собрания группы мониторинга БДИПЧ обязательно включали сотрудников БДИПЧ, обученных техникам проведения мониторинга собраний, и/или членов Совета экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам свободы собраний<sup>17</sup>. Мониторинг собраний проводили в общей сложности одиннадцать женщин и восемь мужчин из восьми государств-участников ОБСЕ. Во время подготовки к осуществлению мониторинговых миссий для проведения предварительных исследований привлекались внешние консультанты и эксперты по вопросам безопасности.

36. В ходе наблюдения внимание концентрировалось на тех мерах и действиях, которые принимались в публичном пространстве в период подготовки и во время проведения собраний. Следует отметить, что действия государства или его представителей после проведения собрания могут влиять на реализацию права на мирные собрания или иных прав человека (например, действия, связанные с наложением санкций на организаторов и участников собраний, включая их задержание). Такие события выходят за рамки данного мониторинга, в ходе которого не предпринимались попытки сбора систематической информации по таким последующим действиям. Тем не менее в отчете представлена информация о нескольких случаях арестов, которые стали объектом наблюдения БДИПЧ.

37. Несмотря на то, что в ходе мониторинга собраний особое внимание уделяется сбору информации из первых рук, полученные данные, там где это было возможным, были дополнены информацией, полученной на встречах с представителями соответствующих органов власти, организаторами, организациями гражданского общества, НПЗУ, юристами и иными лицами, которые могли предоставить справочную информацию о свободе мирных собраний и конкретную информацию о наблюдаемых событиях. В данном мониторинговом цикле было проведено пятьдесят таких встреч.

38. Там, где это было уместно, и где были доступны соответствующие документы на английском языке, информация о действующих правовых и нормативных рамках,

---

<sup>16</sup> За полным описанием методологии наблюдения, используемой БДИПЧ, обратитесь к изданию ОБСЕ/БДИПЧ, Руководство по мониторингу свободы мирных собраний, указ. соч., примечание 11.

<sup>17</sup> Совет экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам свободы собраний был создан в 2006 г. В него входят двенадцать независимых экспертов из государств-участников ОБСЕ, выбранных с учетом их опыта, знаний, принципиальности и объективности. Совет предоставляет экспертную помощь БДИПЧ по вопросам продвижения свободы мирных собраний в регионе ОБСЕ.

касающихся осуществления свободы мирных собраний, была включена в этот отчёт. В связи с тем, что официальный перевод законодательства на английский язык был доступен для анализа лишь в немногих случаях, могут встречаться расхождения, возникшие из-за перевода. Доклад не стремится предоставить всесторонний анализ степени, в которой определённые законы соответствуют международным стандартам и обязательствам ОБСЕ. Для проведения такого комплексного анализа, государствам-участникам ОБСЕ необходимо запросить юридические экспертные заключения от БДИПЧ<sup>18</sup>.

39. Как правило, наблюдатели БДИПЧ старались поддерживать связь и/или проводить встречи с основными группами, участвующими в организации собраний. Такая коммуникация имела место как до, так и после публичных собраний.

40. БДИПЧ хотело бы выразить благодарность властям тех государств-участников, где проводился мониторинг, за их открытость и за сотрудничество, а также помощь в организации и готовность участвовать во встречах с целью сбора информации. Сбору информации командами БДИПЧ в огромной степени содействовало то, что страны предоставляли БДИПЧ соответствующие документы и информацию на основании списка вопросов, который высылался заранее. БДИПЧ благодарно многим организациям и отдельным лицам, которые делились информацией о своем опыте организации или участия в собраниях, или в более широком смысле – о свободе мирных собраний в своих соответствующих странах. Мониторинг не мог пройти успешно без экспертной поддержки консультантов, проводивших исследования, специалистов по вопросам безопасности и переводчиков, которые работали с БДИПЧ в рамках мониторинговых миссий в отдельных государствах-участниках.

### *Структура отчета*

41. Данный отчет организован по тематическому принципу согласно соответствующим стандартам, касающимся свободы мирных собраний. В качестве основной отправной точки для оценки соответствия международным стандартам в области прав человека и хорошим практикам отчёт использует «Руководство по мониторингу мирных собраний»<sup>19</sup>. Отчёт также основывается на хороших практиках, представленных Специальным докладчиком ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и о праве на ассоциацию в тематических докладах, а также на практических рекомендациях, касающихся надлежащего полицейского обеспечения собраний, сделанных Специальным докладчиком по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специальным докладчиком по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Для получения более полной информации относительно юридических экспертиз БДИПЧ смотрите веб-страницу <http://www.osce.org/odhr/108503>.

<sup>19</sup> Специальный докладчик ООН отметил, что он считает эти принципы наиболее передовым доступным сборником хороших практик. «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, Майна Киан», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, указ. соч., примечание 7 доклада.

<sup>20</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного

42. Части и подразделы данного отчёта начинаются предварительным обзором международных стандартов и общепризнанных хороших практик, после чего следует описание фактов, обнаруженных во время мониторинга, иллюстрирующих некоторые ключевые вопросы. Каждый подраздел заканчивается выводами и рекомендациями государствам-участникам ОБСЕ. Такая структура отчета призвана облегчить оценку соответствия национального законодательства и практики - что и было объектом мониторинга БДИПЧ - международным стандартам по правам человека и обязательствам ОБСЕ, а также определить практики, которые могут содействовать более эффективному поощрению властями свободы собраний при одновременном поддержании правопорядка и защите прав человека.

## ЧАСТЬ I: ПРАВО НА МИРНЫЕ СОБРАНИЯ: ОСНОВНЫЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И РАМКИ ЗАЩИТЫ

*Право на мирные собрания: основные определения и рамки защиты: международные стандарты и хорошая практика*

43. Свобода мирных собраний закреплена в целом ряде международных и региональных инструментов в области прав человека, а также четко признана в обязательствах ОБСЕ. Это право гарантируется каждому лицу без какой-либо дискриминации<sup>21</sup>. Многочисленные международные и региональные документы по правам человека, а также обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения, содержат запрет дискриминации как в целом, так и по отношению к определенным группам. Государства обязаны не только воздерживаться от нарушений прав отдельных лиц, связанных с проведением собрания, но и обеспечивать права лиц, которые участвуют в собраниях или интересы которых оно затрагивает, а также содействовать созданию благоприятных условий для его проведения<sup>22</sup>. Важнейшей обязанностью государства является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования или чрезмерно ограничительного обеспечения правопорядка на собрании<sup>23</sup>. Это обязательство включает в себя принятие и исполнение законов, регулирующих осуществление этого права, которые будут в полном соответствии с международными стандартами в области прав человека. Кроме того, обеспечение права требует принятия позитивных мер со стороны государства, чтобы предотвратить вмешательство в осуществление свободы мирных собраний со стороны отдельных лиц или групп, в том числе агентов-provokаторов и контрдемонстрантов, которые имеют целью сорвать или разогнать собрание<sup>24</sup>.

44. В рамках права на свободу мирных собраний защите подлежит целый ряд различных действий, в том числе собрания, проходящие в одном месте (публичные встречи, массовые акции, флешмобы, митинги, сидячие демонстрации, пикеты), и собрания, предусматривающие движение участников (парады, шествия, похоронные процессии, передвижение паломников, автоколонны). В национальном законодательстве следует максимально широко определить типы собраний, которые находятся под защитой<sup>25</sup>.

45. Свобода организовывать публичные собрания и участвовать в них должна быть гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и иным видам организаций; представителям групп меньшинств – этнических, национальных, сексуальных и религиозных; гражданам и негражданам страны

<sup>21</sup> Статья 2 МПГПП, Резолюции Совета по правам человека 15/21, 21/16, 24/5.

<sup>22</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», A/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 13, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>23</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункт 2.2.

<sup>24</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, A / HRC / 20/27, стр. 10, пункт 33.

<sup>25</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 17.

(включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов); детям, женщинам и мужчинам; сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, не обладающим полной дееспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями)<sup>26</sup>.

46. По своему определению, собрание требует намеренного и временного присутствия в общественном месте как минимум двух индивидуумов с целью выражения общих интересов<sup>27</sup>. Тем не менее лицу, выступающему с протестом и пользующемуся своим правом на свободу выражения мнения в индивидуальном порядке, – если физическое присутствие этого лица является неотъемлемой частью такого выражения мнения, – следует обеспечить такую же защиту, как и группе лиц, которые собираются для проведения собрания<sup>28</sup>.

47. Правом на мирные собрания охраняются только собрания, носящие мирный характер. Определяя, является ли собрание мирным, ЕСПЧ сконцентрировался на намерениях организаторов и на поведении участников. В частности, суд постановил, что «Право на свободу собраний принадлежит каждому, кто имеет намерение провести мирную демонстрацию [...] Возможность проведения контрдемонстраций, сопряжённых с насилием, или возможность того, что к демонстрации присоединятся экстремисты с насильственными намерениями не может само по себе умалять права на мирное собрание<sup>29</sup>».

48. Участники собрания должны воздерживаться от применения насилия<sup>30</sup>. Право на мирные собрания – это право, которое принадлежит каждому отдельному лицу, участвующему в собрании. Лицо не прекращает пользование правом на мирные собрания вследствие совершения другими лицами спорадических актов насилия или иных наказуемых деяний во время демонстраций, если собственные намерения или поведение данного лица остаются мирными<sup>31</sup>. Тем не менее даже если участники собрания не ведут себя мирно, и как следствие теряют своё право на свободу собраний, они сохраняют все свои другие права, связанные с их участием на собрании, включая права, связанные с надлежащими правовыми процедурами, неприкосновенность личности, достоинство и свободу от пыток, жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания.

49. Специальный докладчик по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации (далее в тексте – Спецдокладчик ООН) и Совет экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам свободы собраний (далее в тексте – Совет экспертов ОБСЕ/БДИПЧ) считают передовой практикой и призывают государства ясно и однозначно закрепить в законе

---

<sup>26</sup> Там же, Принцип 2.5, стр. 17.

<sup>27</sup> Там же, пункт 1.2.

<sup>28</sup> Там же, пояснительная записка, пункт 16.

<sup>29</sup> *Christians against Racism and Fascism v. The United Kingdom* («Христиане против расизма и фашизма») против Соединенного Королевства (1980 г).

<sup>30</sup> Суд в Страсбурге проводит различие между понятием «насилие» и «беспорядки». В деле *Taranenko v. Russia* («Тараненко против России») (2014) суд решил, что отталкивание в сторону охранника не является насилием. Пункт 93.

<sup>31</sup> ЕСПЧ, решение о приемлемости дела, *Ziliberberg v. Moldova* («Цилиберберг против Молдовы»), 4 мая 2004 г.; См. также «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, A / HRC / 20/27, стр. 8, пункт 25.

презумпцию в пользу проведения мирных собраний (либо в конституциях, либо в законах, регламентирующих проведение мирных собраний), в соответствии с которой власти должны предполагать, что участники и группы, которые хотят проводить собрания, имеют мирные намерения<sup>32</sup>. Презумпция также означает, что неясные положения законодательства должны быть прояснены, но при отсутствии ясности такие положения должны интерпретироваться в пользу тех, кто хотел бы осуществлять своё право на свободу мирных собраний<sup>33</sup>.

50. Кроме конституционной защиты, которая должна гарантироваться свободе мирных собраний, в национальном законодательстве необходимо подробно и чётко установить конкретные процедуры, имеющие отношение к осуществлению свободы собраний. Все аспекты, не урегулированные законом, должны считаться законными. При разработке соответствующего законодательства, важно, чтобы правовые нормы были ясными и предсказуемыми. Для защиты данного права может возникнуть необходимость законодательного урегулирования обстоятельств, в которых можно предоставлять определённые требования собраниям (в виде законных оснований для ограничений), а также смысла и временных рамок таких ограничений<sup>34</sup>. Любые ограничения должны основываться на законе, который должен быть достаточно чётким, чтобы каждый мог оценить, будет ли его/её поведение нарушением права, и понять, какие последствия будет иметь такое нарушение<sup>35</sup>.

51. Важным аспектом обеспечения чётких и предсказуемых процедур организации и проведения мирных собраний является также возможность индивидуума оценить соответствующую информацию, которая поможет осуществить право на свободу собраний. В этом контексте Спецдокладчик ООН порекомендовал государствам активно распространять основную информацию, касающуюся управления собраниями, в частности такую как законы и положения, касающиеся управления собраниями; сведения об обязанностях и процедурах учреждений и органов, регулирующих проведение собраний; стандартные оперативные процедуры и меры политики, в том числе кодексы поведения, регулирующие обеспечение соблюдения правопорядка при проведении собраний; типы снаряжения, регулярно используемого в ходе обеспечения правопорядка при проведении собраний; сведения о

---

<sup>32</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, A/HRC/20/27, 21 мая 2012, пункт 26, [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_RU.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_RU.pdf); Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, принцип 2.1.

<sup>33</sup> «Резюме обсуждения в рамках дискуссионной группы высокого уровня Совета по правам человека, посвященное двадцатой годовщине принятия Венской декларации и Программы действий», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, A/HRC/23/29, 1 мая 2013 года, пункты 49 и 50, URL: [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=21720](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=21720) (на данной веб-странице можно найти и русскую версию документа).

<sup>34</sup> Майкл Хамилтон, «Резюме обсуждения в рамках дискуссионной группы Совета по правам человека вопроса о поощрении и защите прав человека в контексте мирных акций протеста, подготовленное Управлением Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, A/HRC/19/40, 19 декабря 2011, пункт 28. URL: [http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc\\_id=19380](http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=19380) (на данной веб-странице можно найти и русскую версию документа).

<sup>35</sup> Смотрите, например, дела *The Sunday Times vs. United Kingdom* («Санди Таймс против Соединённого Королевства») (No. 1), 26 апреля 1979, пункт 49; *Rekvenyi v. Hungary* («Реквени против Венгрии»), No. 25390/94, пункт 34.

подготовке сотрудников правоохранительных органов; и сведения о том, как получить доступ к процессам обеспечения подотчетности<sup>36</sup>.

*Право на мирные собрания: основные определения и соответствующие законодательные рамки в отдельных государствах-участниках*

52. Конституции всех государств-участников, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, признают право собираться мирно, а некоторые из стран также закрепили это право во внутреннем законодательстве. Конституции Австрии<sup>37</sup>, Кипра<sup>38</sup>, Германии<sup>39</sup>, Ирландии<sup>40</sup>, Латвии<sup>41</sup>, Польши<sup>42</sup> и Швеции<sup>43</sup> гарантируют свободу мирных собраний. В Австрии<sup>44</sup>, Германии<sup>45</sup>, Латвии<sup>46</sup>, Польше<sup>47</sup> и Швеции<sup>48</sup> существует также конкретное национальное законодательство, в котором предусматривается право отдельных лиц на мирное собрание.

53. На Кипре, право на свободу собраний гарантируется каждому Конституцией Республики Кипр. Тем не менее сложно получить доступ к подробной нормативно-правовой базе касательно этой свободы из-за отсутствия конкретных положений, регулирующих проведение публичных демонстраций или собраний. БДИПЧ удалось определить лишь несколько общих положений о соответствующем полицейском обеспечении собраний<sup>49</sup>. Также в Ирландии нет всеобъемлющих законодательных актов, регулирующих осуществление свободы собраний.

54. Конституция Швеции гарантирует каждому свободу собраний, что включает в себя свободу организовывать или участвовать в собраниях с целью сбора и распространения информации, выражения мнения или с иной аналогичной целью, или для представления творческих произведений, а также свободу демонстраций, которая означает свободу организовывать или принимать участие в демонстрациях в общественном месте<sup>50</sup>.

---

<sup>36</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», A/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 82, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>37</sup> Статья 12 Конституции Австрии.

<sup>38</sup> Статья 21(1) Конституции Кипра.

<sup>39</sup> Статья 8 Основного Закона Федеральной Республики Германия.

<sup>40</sup> Статья 40 часть 6.1 Конституции Ирландии.

<sup>41</sup> Статья 103 Конституции Латвии.

<sup>42</sup> Статья 57 Конституции Польши.

<sup>43</sup> Часть 2, статья 1 Конституции Швеции.

<sup>44</sup> Австрийский Закон о собраниях, 1953 г.

<sup>45</sup> Федеральный Закон о собраниях Германии.

<sup>46</sup> Закон о собраниях, уличных процессиях и пикетах Латвии.

<sup>47</sup> Польский Закон о собраниях.

<sup>48</sup> Закон об общественном порядке Швеции.

<sup>49</sup> Общее положение о полиции No. 73 (I/2004) и статьи 7, 29, 30, относящиеся к поддержанию правопорядка.

<sup>50</sup> Конституция Швеции (Инструмент управления), Часть 2, статья 1.

55. Польская Конституция предоставляет чёткие гарантии свободы мирных собраний каждому индивидууму<sup>51</sup>. Однако Закон о собраниях Польши имеет несколько ограничительный характер с точки зрения того, кто может быть организатором, поскольку право на организацию собраний не предоставляется лицам, которые не имеют полной право- и дееспособности для совершения правовых действий<sup>52</sup>.

56. Аналогичным образом, хотя Закон Латвии о собраниях, уличных процессиях и пикетах гарантирует право каждому на организацию и участие в мирных собраниях<sup>53</sup>, он, по сути, запрещает некоторым категориям лиц быть организаторами, управляющими собранием, помощниками управляющего или распорядителями. В частности, лица, не достигшие 18-летнего возраста, те, кто не являются гражданами Латвии, те, кто пытаются использовать собрание для целей, связанных с запрещенной деятельностью, те, кто были наказаны в административном порядке в течение предшествующего года за нарушения процедур организации или проведения собраний, а также те, кто не имеют полной право- и дееспособности и т.д., не могут организовывать собрания<sup>54</sup>.

57. В ряде стран, таких как Ирландия,<sup>55</sup> Австрия и Германия, конституция гарантирует свободу собраний только гражданам.

58. Как представляется, Основной закон Германии ограничивает возможность осуществления свободы собраний только гражданами Федеративной Республики Германии<sup>56</sup>. Тем не менее некоторые правовые эксперты отмечают, что это не препятствует признанию свободы собраний в качестве фундаментального или основного права для всех, которое имеет самый высокий ранг среди возможных прав и положений немецкой системы права<sup>57</sup>. Статья 2 (1) Основного закона защищает право на общую свободу действий в качестве права человека. Кроме того, конституционная гарантия свободы собраний исполняется посредством Федерального закона о собраниях и шествиях<sup>58</sup>. Этот закон предусматривает свободу собраний для каждого лица<sup>59</sup>. В соответствии с конституционной реформой от 28 августа 2006 г.<sup>60</sup>, полномочия по регулированию осуществления свободы собраний были переданы от федерального правительства – штатам (землям). Каждая земля может решить, следует ли принять, частично или полностью, новый закон о собраниях или частично или в полной мере оставить в действии Федеральный закон о собраниях. Тем не менее даже если земля решит принять отдельный закон о собраниях, то, в соответствии с толкованием Федерального конституционного суда Германии, он должен по-прежнему

---

<sup>51</sup> Статья 57 Конституции Польши.

<sup>52</sup> Статья 4(1) Закона о собраниях.

<sup>53</sup> Часть 3(1) Закона о собраниях, уличных процессиях и пикетах.

<sup>54</sup> Часть 4 Закона о собраниях, уличных процессиях и пикетах.

<sup>55</sup> Статья 40 Конституции Ирландии.

<sup>56</sup> «Все немцы имеют право собираться мирно и без оружия». Статья 8(1) Основного Закона.

<sup>57</sup> Orsolya Salát, *The Right to Freedom of Assembly, A Comparative Study* (Орсоля Салат, «Право на свободу собраний», Сравнительное исследование) (Oxford: Hart Publishing, 2015), стр. 42.

<sup>58</sup> Федеральный закон Германии о собраниях и шествиях, 24 июля 1953 г., далее в тексте – Федеральный закон о собраниях.

<sup>59</sup> Статья 1(1) Федерального Закона о собраниях.

<sup>60</sup> Федеральный Закон о собраниях (BGBl I S 2034).

оставаться в нормативных рамках, установленных Основным законом<sup>61</sup>. Бавария, где БДИПЧ проводило мониторинг собраний, является одной из федеральных земель, которые использовали новые компетенции в рамках реформы 2006 года и которая в 2008 году приняла Закон о собраниях<sup>62</sup>. Закон о собраниях Баварии предоставляет каждому право организовывать и принимать участие в публичных собраниях<sup>63</sup>. Закон лишает этого права тех, кто стремится достичь целей политической партии, признанной неконституционной в соответствии со статьей 21 (2) Основного закона (чей целью является подорвать или упразднить свободный, демократический строй или поставить под угрозу существование Федеративной Республики Германия). Закон также запрещает проведение собрания или участие в нём любому филиалу или искусственно созданной структуре, связанной с такой партией, а также ассоциациям, которые объявлены неконституционными в соответствии со статьей 9 (2) Основного закона (чьи цели или деятельность противоречат уголовному законодательству или чья деятельность направлена против конституционного порядка или концепции международного взаимопонимания) или в соответствии с Законом об ассоциациях<sup>64</sup>.

59. Свобода собраний также гарантируется в соответствии со статьёй 12 Конституции Австрии<sup>65</sup>, в которой говорится, что «граждане Австрии имеют право собираться и создавать ассоциации». В Конституции также указывается, что «осуществление данных прав будет предписано в отдельных законах». Австрийский Закон о собраниях запрещает иностранцам быть организаторами, распорядителями или лидерами собраний<sup>66</sup>. Тем не менее полиция проинформировала БДИПЧ о том, что эти ограничения не применяются на практике<sup>67</sup>, а форма уведомления о собрании, полученная БДИПЧ, также, как представляется, не требует подачи информации о национальности или месте проживания организаторов.

60. Некоторые из государств-участников, где проводился мониторинг собраний, в своем законодательстве дают определение того, что является собранием. Закон Латвии о собраниях определяет три защищаемые формы собраний – собрания (демонстрации), уличные шествия и пикеты<sup>68</sup>, и содержит список мероприятий, которые не защищены в рамках свободы собраний<sup>69</sup>.

---

<sup>61</sup> «Сравнительное исследование национального законодательства о свободе мирных собраний», принятое Венецианской комиссией на 99-м пленарном заседании, Венеция, 13 – 14 июня 2014 г., стр 54., URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)024-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)024-e).

<sup>62</sup> Закон о собраниях Баварии, 22 июля 2008 г., с изменениями от 22 апреля 2010 года.

<sup>63</sup> Ст. 1(1) Закона о собраниях Баварии.

<sup>64</sup> Ст. 1(2) Закона о собраниях Баварии.

<sup>65</sup> Конституция Австрии, Основной закон государства об общих правах граждан, 1867 г.

<sup>66</sup> Статья 8 Закона Австрии о собраниях.

<sup>67</sup> Встреча с полицией в Инсбруке, 15 июня 2016 года.

<sup>68</sup> Часть 1(2): собрания - организованные собрания с целью встречи с людьми и выражения определенных идей и взглядов (например, по целому ряду общественно значимых политических, экономических и социальных вопросов). По смыслу этого Закона, демонстрация, шествие или любая другая форма собрания эквивалентны собранию.

(3) шествие – это организованное движение вдоль дорог, улиц, площадей, тротуаров и других мест, предназначенных для движения транспорта, с целью выражения определенных идей и взглядов (например, по целому ряду общественно значимых политических, экономических и социальных вопросов). По смыслу этого Закона, демонстрации, шествия или любая другая форма движения эквивалента уличному шествию.

(4) Пикет - это мероприятие, во время которого один или несколько человек с плакатами, лозунгами или транспарантами выражают определенные идеи или мнения (например, по целому ряду общественно

61. Закон Польши о собраниях определяет собрание как «группу людей на открытом пространстве, доступном для любых не обозначенных поименно лиц, в определенном месте с целью совместного проведения дискуссий или совместного выражения мнения в отношении общественных вопросов»<sup>70</sup>. Федеральный Закон Германии о собраниях не дает соответствующего определения, но Федеральный конституционный суд определяет собрания с точки зрения их роли в формировании общественного мнения и в формировании политической воли в демократическом обществе. Как следствие, мероприятия культурного характера, такие как большие концерты под открытым небом не считаются собраниями. Баварский Закон о собраниях определяет собрание как сбор, по крайней мере двух человек для совместного обсуждения или демонстрации, целью которых в первую очередь является содействие формированию общественного мнения<sup>71</sup>.

62. Закон Австрии о собраниях исключает из понятия собраний развлекательные мероприятия, свадебные процессии, традиционные праздники или парады, похороны и паломничества,<sup>72</sup> но не даёт определения собрания. Собрание определяется прецедентным правом Конституционного Суда, толкующего Закон о собраниях. В соответствии с последовательной судебной практикой австрийского Конституционного суда, собрание, по смыслу статьи 12 Основного закона Австрии, было определено как сбор различных людей с целью осуществления совместных действий (дебатов, дискуссий, демонстраций и т.д. .) таким образом, чтобы создать среди участников определенное объединение и/или общее согласие<sup>73</sup>. Тем не менее Суд определил, что собранием не будет простое оглашение своего мнения группой людей, без привлечения участников к обсуждению или совместным действиям. Мероприятия, направленные просто на обмен информацией, или ношение плакатов также не подпадают под такое определение<sup>74</sup>.

63. Шведский Закон об охране общественного порядка даёт следующее определение публичных собраний:<sup>75</sup> 1) собрания в виде демонстрации или собрания, которые проводятся с целью проведения консультаций, для высказывания мнения или распространения информации в общественных местах или для высказывания личных проблем; 2) лекции и беседы, которые проводятся в образовательных целях или для информирования общественности или для гражданского образования; 3) собрания, предназначенные для

---

значимых политических, экономических и социальных вопросов) в общественном месте, но во время которых не произносятся публичные речи.

<sup>69</sup> Такие, как:

1) Общественные празднования, дни памяти, развлекательные мероприятия, спортивные события или мероприятия по организации отдыха, которые регулируются Законом о безопасности во время проведения развлекательных и праздничных мероприятий;

2) Мероприятия, организованные зарегистрированными религиозными организациями, в церквях, молельных домах, на кладбищах, земельных участках, принадлежащих церкви, или в других местах, предназначенных для этих целей;

3) Церемонии бракосочетания или похоронные церемонии;

4) Рекламные мероприятия.

<sup>70</sup> Статья 3(1) Закона о собраниях Польши.

<sup>71</sup> Статья 2(1) Закона о собраниях Баварии.

<sup>72</sup> Статья 5 австрийского Закона о собраниях.

<sup>73</sup> Решение Конституционного суда Австрии от 6 октября 2011 г., Ref: B877/10, номер в сборнике 19528.

<sup>74</sup> «Сравнительное исследование национального законодательства о свободе мирных собраний», указ. соч., примечание 61, стр. 150 – 151.

<sup>75</sup> Закон Швеции об охране общественного порядка (1993:1617), глава 2 § 1.

осуществления религиозной деятельности; 4) театральные представления, показы фильмов, концерты и другие собрания для показа творчества; и 5) другие собрания, где осуществляется свобода собраний.

64. Ни одно из государств-участников, где БДИПЧ проводило мониторинг, не признаёт в своем законодательстве возможность проведения собрания без идентифицируемого организатора. Кроме того, законодательство о собраниях в странах, где проходил мониторинг, не устанавливает чёткую презумпцию в пользу проведения мирных собраний.

65. Некоторые из государств-участников, которые посетило БДИПЧ, законодательно регулируют проведение стихийных собраний. Закон Польши о собраниях определяет стихийное собрание как «собрание, которое имеет место в связи с внезапным и заранее непредвиденным событием, связанным с общественной сферой, и которое, если бы оно проводилось в иное время, не имело бы смысла или важности для публичной дискуссии»<sup>76</sup>. Однако в законе не содержится конкретных процедур в отношении стихийных собраний, и например, он не предусматривает освобождения от требования об уведомлении.

66. В соответствии с законодательством Австрии, быстрые или стихийные протесты, или шествия чётко не регулируются. Тем не менее прецедентным правом Конституционного суда установлено, что стихийные собрания также защищены правом на свободу собраний<sup>77</sup>. Кроме того, такие действия, как препятствование передвижению людей и транспортных средств или блокирование дорог, что, как правило, является административными правонарушениями, могут быть оправданы, если они имеют место в процессе собрания и имеют важное значение для его реализации<sup>78</sup>.

67. В Германии, срочные собрания, организованные в короткие сроки как реакция на текущие события, не включены в Федеральный Закон о собраниях, но к ним относятся терпимо, требуя подачи уведомления сразу же, как только представляется такая возможность<sup>79</sup>. В то же время, Закон о собраниях Баварии включает конкретные положения, касающиеся стихийных и срочных собраний. В случае внезапного появления причины для незапланированного собрания (срочного собрания), компетентный орган или полиция должны быть уведомлены не позднее, чем в то время, когда делается объявление о собрании, по телефону, по электронной почте, в виде письма, написанного от руки или набранного на машинке<sup>80</sup>. Обязательство об уведомлении не применяется, если собрание происходит незапланированным образом по внезапно появившейся причине без определённого организатора (стихийное собрание)<sup>81</sup>. На основании толкования Федерального конституционного суда Германии, если речь идет о срочных собраниях, то невозможно соблюсти сроки уведомления, и таким образом существует необходимость

---

<sup>76</sup> Статья 3(2) польского Закона о собраниях.

<sup>77</sup> VfSlg. 14.366/1995, указано в решении Конституционного Суда от 6 октября 2011, Ref: B877/10, номер в сборнике 19528.

<sup>78</sup> VfSlg. 11.866/1988, указано в решении Конституционного Суда от 6 октября 2011, Ref: B877/10, номер в сборнике 19528.

<sup>79</sup> BVerfGE Vol. 85, 69 (75/76), ситуация со срочными собраниями.

<sup>80</sup> Статья 13(3) баварского Закона о собраниях.

<sup>81</sup> Статья 13(4) баварского Закона о собраниях.

сократить срок уведомления так, чтобы учитывался особый характер собрания. В случае стихийных собраний, уведомление само по себе является невозможным<sup>82</sup>.

68. Национальное законодательство в большинстве государств-участников, в которых БДИПЧ проводило мониторинг, за исключением Кипра и Ирландии, содержит подробные положения, регулирующие осуществление права на мирные собрания.

69. Некоторые организаторы собраний, мониторинг которых БДИПЧ проводило в контексте саммита НАТО в Варшаве (Польша), выразили озабоченность в связи с отсутствием доступной информации о правилах организации и проведения собраний на английском языке (или других основных европейских языках) на веб-сайте города, а также об отсутствии подробной информации об ограничениях в использовании общественного пространства во время саммита, что воспринималось как препятствие для организации собраний во время саммита. Организаторы, с которыми встретилось БДИПЧ, подтвердили, что в конечном итоге они преодолели этот информационный барьер благодаря онлайн-чату на веб-странице города в рамках процесса поддержки проведения собраний. Такая поддержка включала в себя помощь сотрудника городской администрации в режиме реального времени и получение ответов на вопросы о процессе уведомления собраний, а также личную встречу с городскими властями. (Для получения дополнительной информации смотрите раздел об ограничениях на проведение собраний.).

#### *Выводы и рекомендации по основным определениям и законодательным рамкам*

70. Позитивным фактом является то, что во всех государствах-участниках, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, право на мирные собрания признаётся в конституции или в конкретном национальном законодательстве. Международное право прав человека требует от государств предоставления негражданам «возможности пользоваться правом на мирное собрание»<sup>83</sup>. Поэтому важно, чтобы закон не ограничивал осуществление свободы мирных собраний только гражданами, но также предоставлял это право лицам без гражданства, беженцам, гражданам иностранных государств, лицам, ищущим убежища, мигрантам и туристам<sup>84</sup>. Как заявил Спецдокладчик ООН, «мирные собрания являются важным инструментом обеспечения возможности услышать голос отчужденных групп, которые не имеют другой такой возможности»<sup>85</sup>. Инклюзивность шведского закона в связи с этим является примером хорошей практики. В то же время, полное ограничение на осуществление права на собрание детьми, лицами без гражданства или с ограниченной право- и дееспособностью не соответствует международным нормам. Как было указано Спецдокладчиком, особые меры должны быть предприняты по защите групп, которые в наибольшей степени подвержены риску нарушений и дискриминации, таких как женщины, молодежь, коренные народы, люди с инвалидностью, представители меньшинств, группы,

---

<sup>82</sup> BverfGE 85, 69, 75 (1991).

<sup>83</sup> «Замечание общего порядка № 15: Положение иностранцев в соответствии с Пактом», Комитет по правам человека Организации Объединенных Наций, 11 апреля 1986 года.

<sup>84</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 55.

<sup>85</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации, Майна Киан», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, A / HRC / 26/29, 14 апреля 2014 года, пункт 25.

подверженные риску по причине своей сексуальной ориентации и гендерной идентичности, а также неграждане<sup>86</sup>.

71. Более того, ограничение права на собрание на основании предыдущих административных нарушений процедур организации или проведения собраний, как в случае Латвии, является чрезмерно ограничительной практикой, поскольку фундаментальной свободы невозможно лишиться из-за предшествующего административного правонарушения.

72. Государства-участники должны осознавать, что ограничительный характер их национального законодательства, которое регулирует осуществление свободы мирных собраний, даже если соответствующие положения не применяются, может повлиять на будущую практику или легитимизировать ограничительную или репрессивную практику в других юрисдикциях. Необходимо предпринимать усилия, чтобы привести такое законодательство в полное соответствие с обязательствами ОБСЕ и другими соответствующими международными стандартами в области прав человека.

73. В век современных информационных и телекоммуникационных технологий, где цифровые технологии служат инструментом социальной мобилизации и адвокации и поэтому все чаще используются для организации собраний, широко распространенными становятся собрания без идентифицируемых организаторов. Поэтому, государства-участники должны также разрешать, защищать и содействовать, в максимально возможной степени, мирным собраниям, которые не имеют четко идентифицируемых организаторов.

74. Возможность мирным способом незамедлительно отреагировать на какое-то событие, инцидент, другое собрание или заявление является существенным элементом свободы собраний. Позитивным шагом являются усилия по урегулированию в законе стихийных собраний, как это сделано в Польше и в Баварии. Тем не менее сама суть стихийных собраний в том, что подача предварительного уведомления не представляется возможной или практически осуществимой, поскольку стихийные собрания возникают, как правило, в ответ на какое-то событие, которое невозможно разумным способом предвидеть. Таким образом, соответствующее законодательство должно недвусмысленно освобождать такие собрания от требования об уведомлении, как в случае со стихийными собраниями в Баварии. Тем не менее в соответствии с Законом Баварии о собраниях, трудности могут возникать из определения, поскольку стихийные собрания могут быть на самом деле результатом предварительного планирования, но проведённого в сжатые сроки. Как указано в Руководящих принципах, стихийное собрание является исключением из требования о предварительном уведомлении, поскольку оно проходит в условиях, когда законодательно установленный термин не может быть соблюден. Основным определяющим критерием является то, что своевременное уведомление представляется невозможным или неисполнимым<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, A / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 года, пункт 43.

<sup>87</sup> Юридическое заключение БДИПЧ о проекте Закона о собраниях в Польше, URL: <http://www.osce.org/odihr/90855?download=true>.

75. Хотя организаторы собраний в Дублине и Никосии, мониторинг которых осуществляло БДИПЧ, были удовлетворены общим уровнем содействия их собраниям со стороны полиции, отсутствие детального регулирования осуществления права на свободу собраний на Кипре и в Ирландии могло препятствовать обеспечению и доступу общественности к соответствующим гарантиям наличия чётких и предсказуемых процедур организации и проведения мирных собраний. Отсутствие последовательных и предсказуемых процедур может косвенным образом препятствовать полному осуществлению свободы мирных собраний.

76. В Никосии, например, бремя ответственности за координацию и сотрудничество, как с полицией Никосии, так и соответствующими структурами ООН лежало исключительно на организаторах собраний, так как собрание (наблюдаемое БДИПЧ) представляло собой марш к зеленой зоне, находящейся под юрисдикцией ООН. Более того, организатор первомайской демонстрации, за которой наблюдало БДИПЧ, добровольно принял на себя ряд других функций, таких как размещение распорядителей, организация уборки территории, чтобы поспособствовать проведению собрания, основываясь на прошлом опыте организатора. (Для получения дополнительной информации, пожалуйста, смотрите раздел о правах и обязанностях организаторов.).

#### 77. Рекомендации для государств-участников:

- Чётко и ясно установить в законодательстве презумпцию в пользу проведения мирных собраний;
- Обеспечивать, чтобы законом защищалось право на свободу мирных собраний для всех лиц, находящихся под юрисдикцией государств-участников, в том числе и неграждан;
- Обеспечивать как можно более широкую защиту в законодательстве всех возможных действий в рамках права на свободу мирных собраний, в том числе мирных собраний, которые не имеют определённого организатора;
- Обеспечивать наличие чётких и предсказуемых процедур организации и проведения мирных собраний, в которых бы ясно указывались, среди прочего, ответственный орган, уполномоченный получать уведомления и отвечать на соответствующие запросы, а также критерии для установления условий и ограничений;
- Обеспечивать лёгкий, быстрый, эффективный и практический доступ ко всем законам, подзаконным актам, программным документам государства и к другой информации, связанной с осуществлением права на свободу мирных собраний.

## ЧАСТЬ II: ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ, НАЛАГАЕМЫЕ ДО НАЧАЛА СОБРАНИЙ, И ДРУГИЕ ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

### ТРЕБОВАНИЯ ОБ УВЕДОМЛЕНИИ И ПОЛУЧЕНИИ РАЗРЕШЕНИЯ

*Требования об уведомлении и получении разрешения: международные стандарты и хорошая практика*

78. Свобода мирных собраний включает в себя как обязанность государства защищать индивидуумов от произвольных ограничений их прав властями, так и позитивное обязательство по обеспечению возможности эффективного осуществления данного права<sup>88</sup>.

79. Хотя требование предварительного уведомления о собрании не является обязательным в рамках международного права в области прав человека<sup>89</sup>, соответствующим образом сформулированное требование может оказаться совместимым с ограничениями, допустимыми по МПГПП<sup>90</sup>. Цель уведомительной системы заключается в том, чтобы дать возможность компетентным органам провести необходимую подготовку с целью содействия свободе собраний и обеспечения охраны общественного порядка, общественной безопасности и прав и свобод других лиц<sup>91</sup>. Хорошей практикой является требование уведомления только в тех случаях, когда ожидается значительное число участников мероприятия, или только для определенных видов собраний, которые требуют планирования и подготовки<sup>92</sup>. Не следует требовать уведомлений в случае собраний, которые не требуют предварительной подготовки со стороны государственных органов, например собраний с предположительно небольшим количеством участников или минимальным воздействием на сообщество<sup>93</sup>. Спецдокладчик ООН также считает, что ещё одной хорошей практикой является принятие законодательства, которое не требует подачи предварительного уведомления о стихийных собраниях<sup>94</sup>.

80. Спецдокладчик также считает, что уведомление должно обуславливаться оценкой пропорциональности<sup>95</sup>. В законодательных положениях о предварительном уведомлении следует предусмотреть подачу уведомления о намерении провести собрание, а не подачу

---

<sup>88</sup> Дело *Plattform "Artze fur das Leben" v Austria* («Организация «Платформа Врачи за жизнь» против Австрии») (1988) 13 E.H.R.R. 204, пункт 32.

<sup>89</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 113.

<sup>90</sup> Комитет по правам человека ООН, *Kivenmaa v. Finland* («Кивенмаа против Финляндии») (1994 г.).

<sup>91</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 113; "Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas" («Доклад о ситуации правозащитников в странах американского континента»), Межамериканская комиссия по правам человека, OEA/Ser.L/V/II.124, пункт 57.

<sup>92</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 115.

<sup>93</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», A/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 21, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_.31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_.31.66_R.pdf).

<sup>94</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации Майна Кайя», A/HRC/20/27, 21 мая 2012, пункт 29. Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников Хина Джилани, также призвала государства «рассмотреть предоставление возможности правозащитникам в исключительных ситуациях протестовать против нарушений прав человека, реагируя на такие события посредством немедленного проведения мирных публичных собраний». «Доклад Специального представителя Генерального секретаря по вопросу о положении правозащитников Хины Джилани», Генеральная Ассамблея ООН, A/61/312, 5 сентября 2006, пункт 97.

<sup>95</sup> Там же, пункт 28.

заявления о разрешении на собрание<sup>96</sup>. Требование получения разрешения в большей степени способствует злоупотреблениям, чем уведомление. Такое требование может лишить основополагающее право на свободу собрания смысла и связанного с этим правом принципа, что любые действия, не являющиеся предметом законодательного регулирования, следует считать законными<sup>97</sup>. В тех странах, где для проведения собрания требуется разрешение, необходимо ввести чёткую законодательную презумпцию о том, что разрешения будут выдаваться быстро. Помимо этого, процедура получения разрешения должна содержать четко предписанные законом критерии выдачи разрешения. Данные критерии должны содержать лишь такие параметры, как время, место и порядок проведения собрания, не предусматривая возможности для регулирования содержания собрания<sup>98</sup>.

81. Процесс уведомления не должен быть чрезмерно бюрократическим, поскольку такой подход может отбить охоту у тех, кто желал бы провести собрание и следовательно, подрывать реализацию права на свободу собраний. В соответствии с отчётами Спецдокладчика, процесс уведомления должен считаться завершённым, когда было получено заявление, содержащее достаточную информацию для того, чтобы соответствующий орган мог надлежащим образом определить дату, время и место проведения собрания и, в соответствующих случаях, контактную информацию об организаторе<sup>99</sup>. Помимо этого, срок предварительной подачи уведомления не должен быть слишком большим, но при этом все же следует предусмотреть достаточно времени до заявленной даты собрания, чтобы соответствующие государственные органы имели возможность осуществить планирование и подготовку к мероприятию, чтобы административный орган мог дать быстрый официальный ответ на уведомление, а также чтобы обеспечить возможность подачи срочной жалобы в административный орган или в суд в случае оспаривания законности любого из наложенных ограничений<sup>100</sup>. Если закон устанавливает определенное ограничение по времени, то оно должно носить лишь ориентировочный характер<sup>101</sup>, и не должно приравниваться к автоматическому запрету на собрание, если временные рамки не были соблюдены.

82. Необходимо, чтобы должностное лицо, получившее уведомление, выдало письменное подтверждение его получения, недвусмысленно подтверждающее тот факт, что организаторы собрания выполнили соответствующие требования, предъявляемые к уведомлениям. Уведомление следует незамедлительно передать всем государственным органам, принимающим участие в процессе управления собраниями, в том числе соответствующим правоохранительным органам<sup>102</sup>. Если организаторы не получают

---

<sup>96</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 118.

<sup>97</sup> Там же.

<sup>98</sup> Там же, пункт 119.

<sup>99</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 28 (е), URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>100</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 116.

<sup>101</sup> Там же.

<sup>102</sup> Там же, пункт 117.

никакого ответа от соответствующего органа власти до назначенного времени проведения собрания, то следует считать, что это собрание не представляет никакой проблемы<sup>103</sup>.

83. Более того, уведомление должно требоваться только тогда, когда речь идет о крупных собраниях или о собраниях, при проведении которых можно ожидать определенную степень дезорганизации<sup>104</sup>. Организаторы должны направлять одно уведомление установленному главному органу, а не нескольким органам (например, правоохранительным органам или/и одному или нескольким муниципальным органам, как делается иногда в случае проведения парадов)<sup>105</sup>.

84. В связи этим Спецдокладчик ООН считает, что организаторы должны иметь возможность подать уведомление в соответствующий орган наиболее простым и быстрым способом, например, посредством заполнения простого и четкого формуляра доступного на всех основных местных языках, желательно через интернет, чтобы избежать неопределенности и возможных задержек с пересылкой. Процедура уведомления должна быть бесплатной и широкодоступной<sup>106</sup>.

85. Общепризнанным неприемлемым требованием, связанным с процессом уведомления, является неформальное или формальное предписание для организаторов согласовывать с властями время, место, способ или другие аспекты проведения собрания. Такое требование было бы равносильно ограничению запланированного собрания, и его следовало бы подвергнуть проверке на предмет необходимости и соразмерности. Спецдокладчик ООН также предостерегает от случаев, когда при рассмотрении уведомления власти предлагают альтернативное время и место для собрания, поскольку это также представляло бы собой наложение ограничений на право на свободу мирных собраний и должно пройти проверку на предмет необходимости и соразмерности<sup>107</sup>.

86. Согласно Спецдокладчику ООН, в случаях, когда не удалось должным образом уведомить о собрании, организаторы не должны подлежать уголовному или административному преследованию в виде штрафа или тюремного заключения<sup>108</sup>. Стихийные собрания, которые не имеют определённого организатора, или где подача

---

<sup>103</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 года, пункт 58.

<sup>104</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 115.

<sup>105</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 года, пункт 52.

<sup>106</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 22, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_.31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_.31.66_R.pdf). Также «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 года, пункт 57.

<sup>107</sup> А/HRC/23/39, там же, пункт 56.

<sup>108</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 23, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_.31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_.31.66_R.pdf); А/HRC/20/27, стр. 9, пункт 29.

предварительного уведомления не представляется возможной, должны быть освобождены от требования об уведомлении<sup>109</sup>.

#### *Требования об уведомлении и получении разрешения в отдельных государствах-участниках*

87. Страны, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, используют как уведомительную (в том числе добровольное уведомление), так и разрешительную систему организации собраний. В Ирландии не существует требования о предварительном уведомлении. Тем не менее полиция была уведомлена о собрании, за которым БДИПЧ наблюдало в Дублине. Основной причиной решения организатора предоставить уведомление о собрании было стремление содействовать необходимым усилиям со стороны полиции, поскольку публичные дороги должны были быть заблокированы для безопасного прохода участников собрания<sup>110</sup>. На практике, уведомления не представляются для всех собраний. БДИПЧ было проинформировано о том, что полиция активно ищет информацию о планируемых собраниях, а затем инициирует контакт с организаторами<sup>111</sup>.

88. Аналогичным образом, в Республике Кипр не существует правового обязательства предоставлять уведомления о планируемых собраниях. Организатор собрания, наблюдение которого БДИПЧ проводило в Никосии, также решил добровольно уведомить полицию о собрании. БДИПЧ было проинформировано о том, что на практике, когда полиция узнаёт о планируемом собрании, она связывается с организаторами и просит предоставить информацию о собрании начальнику полиции, в том числе информацию о дате, месте, послании собрания, планируемом количестве участников и ожиданиям относительно действий полиции<sup>112</sup>.

89. В Швеции действует как разрешительная, так и уведомительная система. На основании Закона об охране общественного порядка, публичные собрания и общественные мероприятия не могут организовываться в общественных местах без разрешения. Тем не менее разрешение не требуется, если на основании информации об ожидаемом числе участников, выбранном месте и времени, оборудовании, предназначенном для использования во время собрания, можно сделать предположение о том, что собрание не поставит под угрозу общественный порядок или безопасность на дорогах<sup>113</sup>. Обязанность уведомления существует по отношению к публичным собраниям, организуемым внутри помещений в пределах территории, которая специально определена в местном плане, и к публичным мероприятиям, организованным на открытом воздухе за пределами такой территории, указанной в местном плане, если, на основании информации о предполагаемом количестве участников, есть риск того, что собрание или мероприятие нарушит спокойствие и будет представлять опасность в районе проведения данного события или, как прямое

---

<sup>109</sup> ЕКПЧ, *Bukta v. Hungary* («Букта против Венгрии»), Дело No. 25691/04, 17 июля 2007.

<sup>110</sup> Встреча с организатором собрания, 14 апреля 2015 г.

<sup>111</sup> Встреча с полицией в Дублине, 14 апреля 2015 г.

<sup>112</sup> Встреча с представителем полиции в Никосии, 30 апреля 2015 г.

<sup>113</sup> Статья 4 Закона об охране общественного порядка.

следствие этого события, в непосредственной близости от собрания будет нарушаться дорожное движение<sup>114</sup>.

90. В Латвии, Германии, Австрии и Польше существует требование об уведомлении. В законодательстве некоторых из этих государств-участников указано, что разрешение не требуется. Латвийский Закон о собраниях, уличных шествиях и пикетах указывает, что для публичных собраний «получение разрешения государства и органов местного самоуправления не является необходимым»<sup>115</sup>.

91. Термин для предварительного уведомления варьируется от 24 часов до десяти дней. В Швеции, заявление на получение разрешения на организацию собрания должно поступить в полицию в письменной форме, «если это возможно», по крайней мере за неделю до события, а письменное или устное уведомление «если это возможно», за пять дней до события<sup>116</sup>.

92. В Латвии муниципальный орган должен получить уведомление по крайней мере за десять рабочих дней до собрания<sup>117</sup>. Тем не менее закон также делает исключение для собраний, проходящих в качестве реакции на событие, о котором невозможно было знать за десять дней до него. В таких случаях уведомление должно быть представлено как можно скорее, но не позднее, чем за 24 часа до собрания<sup>118</sup>. Представитель местных властей, принимающий заявления, должен отметить время получения уведомления на копии, которая остается у лица, подавшего заявление<sup>119</sup>.

93. В Австрии уведомление должно быть принято компетентным органом по меньшей мере за 24 часа до собрания. При получении, компетентный орган должен немедленно выдать официальное подтверждение<sup>120</sup>.

94. В Польше организатор уведомляет соответствующий орган местного самоуправления (или самоуправлений) о намерении организовать собрание не позднее, чем за шесть дней до проведения собрания<sup>121</sup>. Этот орган затем публикует информацию о месте и времени проведения собрания в публичном информационном бюллетене<sup>122</sup> и информирует командира полиции округа (города) или командира регионального управления полиции, в случае Варшавы<sup>123</sup>.

95. Интересно, что в немецкой федеральной земле Бавария период уведомления определяется с момента объявления о собрании – имеется в виду момент, когда организатор сообщает информацию о месте, времени и теме собрания,- а не относительно

---

<sup>114</sup> Статья 5 Закона об охране общественного порядка.

<sup>115</sup> Часть 12(1) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>116</sup> Закон об охране общественного порядка (1993:1617) § 6.

<sup>117</sup> Часть 13(2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>118</sup> Часть 13(2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>119</sup> Часть 13(3) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>120</sup> Статья 2(1) и (2) австрийского Закона о собраниях.

<sup>121</sup> Статья 7(1) польского Закона о собраниях.

<sup>122</sup> Статья 7(3) Закона о собраниях.

<sup>123</sup> Статья 8(1) Закона о собраниях.

даты запланированного мероприятия. Уведомление должно быть представлено в компетентный орган по крайней мере за два рабочих дня до объявления о собрании<sup>124</sup>.

96. В отдельных государствах-участниках при определенных обстоятельствах предоставляется сокращенный период уведомления и действуют упрощенные процедуры. В Польше, упрощенная процедура применяется, если организатор считает, что собрание не будет создавать помех для дорожного движения, и, в частности, не будет влиять на организацию дорожного движения. В таком случае организатор может отправить уведомление по телефону или по электронной почте в муниципальный центр кризисного управления (или в региональный центр управления кризисами на уровне воеводства, если нет соответствующего муниципального центра) не позднее, чем за два дня до даты проведения собрания. В уведомлении также требуется дать меньше информации, чем это необходимо при обычной процедуре<sup>125</sup>. Если запланированное собрание в Латвии происходит в качестве реакции на событие, о котором невозможно было знать за десять дней до него, уведомление может быть подано до 24 часов до начала мероприятия<sup>126</sup>.

97. В отдельных государствах-участниках, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, законодательство указывает максимальный срок уведомления до даты запланированного собрания. Этот период составляет один месяц в Польше, четыре месяца в Латвии и два года в немецкой федеральной земле Бавария.

98. Информация, которая должна быть предоставлена вместе с уведомлением собрания, варьируется от страны к стране. В Польше, уведомление должно содержать имя и фамилию организатора, а также его PESEL<sup>127</sup> (или другой личный идентификационный номер, если организатор не имеет номера PESEL); адрес электронной почты; почтовый адрес; номер телефона (имя и адрес офиса, если собрание организует юридическое лицо, а также сведения о лице, подавшем уведомление); цель собрания; дату, время и место начала; планируемую продолжительность; предполагаемое количество участников; запланированный маршрут; а также информацию о планируемых средствах обеспечения мирного характера собрания, если организатор имеет такие планы<sup>128</sup>. К уведомлению необходимо прикрепить фотографию организатора или руководителя (главы) собрания, в случае, если руководитель был назначен<sup>129</sup>, а также согласие руководителя исполнять эту функцию. Соответствующий муниципальный орган должен проинформировать организатора в случае отсутствия в уведомлении какой-либо необходимой информации<sup>130</sup>.

99. В Латвии в уведомлении необходимо указывать тип и цель мероприятия; дату проведения; начало и время окончания; место проведения и/или, в соответствующих случаях, маршрут собрания; ожидаемое количество участников; описание запрашиваемой поддержки со стороны местных властей и полиции для того, чтобы собрание прошло без срывов; имя, идентификационный номер и адрес организатора и/или лидера/руководителя

---

<sup>124</sup> Статья 13(1) Закона о собраниях Баварии.

<sup>125</sup> Статья 22(1) польского Закона о собраниях.

<sup>126</sup> Часть 16(2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>127</sup> Всеобщая электронная система учёта лиц (по-польски PESEL), идентификационный номер личности, используемый в Польше.

<sup>128</sup> Статья 10(1) польского Закона о собраниях.

<sup>129</sup> Статья 10(2) польского Закона о собраниях.

<sup>130</sup> Статья 11 Закона о собраниях.

мероприятия и помощников лидера/руководителя мероприятия, а также распорядителей<sup>131</sup>. Организатор Европрайда в Латвии, мониторинг которого проводило БДИПЧ, отметил, что особенно обременительным было требование указать уже в момент уведомления имена, адрес и идентификационный номер распорядителей, хотя организатор уведомил о собрании как можно раньше, чтобы обеспечить достаточное время для подготовки к мероприятию<sup>132</sup>.

100. В немецкой федеральной земле Бавария в уведомлении должна содержаться информация о месте, маршруте, и запланированном времени начала и окончания собрания, тема собрания, а также имена и информация о личности организатора и лидера. Кроме того, организатор должен незамедлительно проинформировать компетентный орган о любых серьезных изменениях в вышеуказанной информации<sup>133</sup>.

101. В Швеции заявка на разрешение организовать собрание и уведомление о публичном собрании или публичном мероприятии должны включать информацию об организаторе, времени собрания или мероприятия и соответствующих практических мерах, которые организатор намеревается предпринять для поддержания порядка и безопасности<sup>134</sup>. Кроме того, полиция может потребовать от организатора публичного собрания или публичного мероприятия предоставить другую дополнительную информацию, кроме той, которая указана в заявлении или уведомлении<sup>135</sup>.

102. В Австрии уведомление должно указывать цель, место и время проведения собрания<sup>136</sup>. Однако, реальная форма уведомления, используемая в Тироле, требует от организатора предоставления дополнительной информации, в том числе о мерах, связанных с задействованием распорядителей, использованием средств (баннеров, громкоговорителей, костюмов, музыки, электрогенераторов, транспорта и т.д.), а также о возможном использовании сцены. Кроме того, организатор должен описать рекомендуемые меры правоохранительного характера для обеспечения правопорядка на собрании, предоставить список публичных дорог, на которые будет влиять проведение собрания и описать, как должно быть перенаправлено движение транспорта, если это необходимо. В дополнение, если собрание повлияет на использование автобусных остановок, организатор должен согласовать данный вопрос с соответствующими фирмами.

103. В большинстве государств-участников, например, в Германии, Австрии, Латвии, Швеции и Польше, уведомление предоставляется в виде определённого формуляра. За исключением Латвии, уведомление может быть подано лично, по почте или в электронном виде. Латвийский Закон о собраниях, уличных шествиях и пикетах требует, чтобы (физическое) лицо, подающее уведомление, показало свой паспорт<sup>137</sup>, таким образом предполагая, что возможно только личное уведомление. Такое требование о личном уведомлении было также подтверждено властями<sup>138</sup>. В Польше, уведомление может быть представлено также в устной форме, в дополнение к возможности подать через электронную коммуникацию, в

<sup>131</sup> Часть 14 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>132</sup> Встреча с организатором Европрайда, 19 июня 2015 г.

<sup>133</sup> Статья 13(2) Закона о собраниях Баварии.

<sup>134</sup> Статья 7 Закона об общественной безопасности.

<sup>135</sup> Статья 9 Закона об общественной безопасности.

<sup>136</sup> Статья 2(1) и 2 Закона о собраниях Австрии.

<sup>137</sup> Часть 14 (2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>138</sup> Встреча с представителями полиции и муниципальных властей, Рига, 19 июня 2015 г.

письменной форме или факсом<sup>139</sup>. В федеральной земле Бавария устное уведомление принимается даже в нерабочее время соответствующего муниципалитета; в таких случаях необходимо уведомить полицию<sup>140</sup>.

104. Уведомление является бесплатным во всех странах, в которых БДИПЧ проводило мониторинг. Закон Австрии о собраниях чётко говорит о бесплатном уведомлении<sup>141</sup>. Просьба о разрешении на собрание в Швеции, однако, подлежит оплате<sup>142</sup>. Европейская комиссия по правам человека, в деле против Швеции, выразила мнение, что обязанность платить госпошину может представлять собой особое ограничение на свободу собраний. Тем не менее оплата, которая не выше и не ниже других сопоставимых госпошин, является лишь следствием того факта, что требуется разрешение и такое требование не выходит за рамки того, что допускается в соответствии с Конституцией. Следовательно, нет никаких сомнений в допустимости ограничения<sup>143</sup>.

#### *Выводы и рекомендации по требованиям об уведомлении и получении разрешения*

105. Положительным является факт, что именно система уведомления, а не разрешения используется в подавляющем большинстве государств-участников, где БДИПЧ проводило мониторинг собраний. Уведомительные системы более предпочтительны, поскольку в меньшей степени способствуют злоупотреблениям. ЕСПЧ неоднократно отмечал, что целью требования об уведомлении должно быть то, чтобы власти могли принять разумные и необходимые меры, чтобы гарантировать нормальное проведение любого собрания или демонстрации и что, в то время как власти могут использовать требования об уведомлении для обеспечения защиты прав других лиц или для предотвращения беспорядков или преступлений<sup>144</sup>, они не должны «представлять собой скрытое препятствие в реализации свободы мирных собраний, защищаемой Конвенцией»<sup>145</sup>.

106. Предъявление требования о предоставлении уведомления только относительно собраний, которые, вероятно, потребуют предварительной подготовки со стороны государственных органов (для содействия свободе собраний или охраны общественного порядка, общественной безопасности и прав и свобод других лиц) способствует минимально необходимому ограничению регулирования собраний<sup>146</sup>.

107. Хорошей практикой является быстрое предоставление документа, подтверждающего своевременную подачу уведомления, так, например, как это делается в Австрии.

<sup>139</sup> Статья 9 (1) Закона о собраниях.

<sup>140</sup> Встреча с представителями полиции и муниципальных властей Мюнхена, 3 июня 2015 г.

<sup>141</sup> «Уведомление не подлежит никаким оплатам». Статья 2(2) Закона Австрии о собраниях.

<sup>142</sup> В распоряжении о госпошинах говорится о том, что заявитель должен оплатить пошлину в размере 60 шведских крон за выдачу разрешения на проведение собрания.

<sup>143</sup> *Andersson v. Sweden* («Андерсон против Швеции»), жалоба № 12781/87.

<sup>144</sup> См. *Sergey Kuznetsov v. Russia* («Сергей Кузнецов против России») (2009), пункт 42; *Bukta and Others v. Hungary* («Букта и другие против Венгрии») (2007), пункт 35; *Oya Ataman v. Turkey* («Оя Атаман против Турции») (2007), пункт 39; *Rassemblement Jurassien Unité v. Switzerland* («Единство жителей Юры» против Швейцарии), № 8191/78, решение Комиссии от 10 октября 1979 г., DR 17, СТР. 119; и *Platform "Ärzte für das Leben" v. Austria* («Организация "Платформа "Врачи за жизнь" против Австрии») (1988), пункты 32 и 34.

<sup>145</sup> *Éva Molnár v. Hungary* («Эва Мольнар против Венгрии») (2008), пункт 37.

<sup>146</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 119.

108. В тех случаях, когда поступают два или более уведомлений в отношении организации собрания в том же месте и в то же время, некоторые государства-участники используют принцип «первым прибыл – первым обслужен». В таких случаях практика ограничения максимального времени предварительного уведомления, как, например, в Польше или в Латвии, может способствовать снижению риска того, что определённые места будут резервироваться заранее, чтобы помешать проведению других демонстраций. В то же время, слишком узкий промежуток времени, как, например, в Польше, может ограничивать возможность для предварительного планирования и распространения информации о собрании, что может быть обременительной практикой, особенно при организации более сложных или больших мероприятий. В то же время, если собрания планируются заблаговременно, то власти могут также быть уведомлены заранее, чтобы иметь возможность сделать необходимые приготовления.

109. Очевидно, что уведомление может требоваться властям для того, чтобы подготовить и принять соответствующие меры, которые могут быть необходимы для обеспечения поддержки, защиты и поощрения прав участников собраний. Тем не менее срок подачи уведомления, составляющий шесть рабочих дней, как в Польше, представляется исключительно длительным. Такой большой срок уведомления неизбежно будет негативно влиять на способность общества достаточно быстро реагировать на события. Поэтому срок подачи уведомления должен быть как можно более коротким, так как своевременный доступ к целевой аудитории часто играет большую роль при защите общественно важных интересов. Хорошей практикой в этом отношении является возможность использовать упрощённые процедуры и более короткий срок уведомления в таких случаях, как в Польше и Латвии.

110. В большинстве стран, где БДИПЧ проводило мониторинг собраний, за исключением Польши и немецкой федеральной земли Бавария, законодательство не предусматривает проведения стихийных собраний, что оставляет вопрос о том, как данные собрания трактуются законом и на практике, открытым.

111. Стихийные собрания, проходящие в ответ на важные события, являются критически важным средством выражения. Они могут иметь место как непосредственный ответ на некоторое событие, и в таких ситуациях организатор (если он есть) не может не нарушить срока предварительного уведомления. Способность проведения таких собраний играет важную роль, поскольку задержка ослабила бы эффект от передаваемого таким собранием послания<sup>147</sup>. Стихийные собрания также происходят, когда одна или несколько групп людей собираются без предварительного оповещения или приглашения, часто в результате широко распространённой информации о том или ином событии, в том числе через Интернет или другие формы мгновенной связи<sup>148</sup>. Стихийные собрания следует считать законными и их следует рассматривать в качестве ожидаемого, а не исключительного, признака здоровой

---

<sup>147</sup> *Bukta and Others v. Hungary* («Букта и другие против Венгрии») (2007), пункт 32; *Éva Molnár v. Hungary* («Эва Мольнар против Венгрии») (2008), пункт 38; См. также Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 126.

<sup>148</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 127.

демократии<sup>149</sup>. Власти должны обеспечивать защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения его мирного характера<sup>150</sup>.

112. Как уже упоминалось в предыдущем разделе, в законодательстве должно быть чётко обеспечено освобождение стихийных собраний от требования об уведомлении, в соответствии с международно признанной хорошей практикой.

113. Длинный список запрашиваемой подробной информации в уведомлении возлагает чрезмерное бремя на организаторов собраний. В юридическом заключении по проекту закона о внесении изменений в Закон о собраниях Польши в 2012 году БДИПЧ рекомендовало отменить требование о представлении в уведомлении фотографии руководителя собрания, так как такое требование является обременительным, неоправданным и, возможно, будет способствовать ведению базы данных с фотографиями активистов. Представляется достаточным требование к организатору, чтобы это лицо имело удостоверение личности с фотографией, а также отличительный предмет одежды, например, специальную кепку или повязку, если это необходимо. Этого должно быть достаточно для полиции, чтобы она могла определить организатора во время собрания.

114. Требование об уведомлении, в котором необходимо представить информацию о мерах безопасности, предусматриваемых организатором, как в случае Швеции; необходимо описать рекомендуемые полицейские меры по обеспечению правопорядка, как в случае Австрии, или требование предоставлять фамилию, идентификационный номер и адрес организатора, руководителя, помощников руководителя и всех распорядителей, как в случае Латвии, может налагать несоразмерное бремя на осуществление свободы мирных собраний (см. больше на эту тему в главе, посвящённой обязанностям и ответственности организатора). Также Спецдокладчик считает «излишне бюрократическим» требование предоставлять официальные документы, удостоверяющие личность, такие как паспорта или удостоверения личности, или запрашивать личные данные о лицах, участвующих в собрании, кроме организатора, таких как распорядители<sup>151</sup>. Обязанность, установленная латвийским законом, о личном предоставлении уведомления, также во все муниципальные органы власти (если собрание планируется на территории нескольких органов власти) или общая обязанность высылать копию уведомления местной полиции<sup>152</sup> является излишне обременительной и не соответствует международно признанной хорошей практике. Такая практика предусматривает подачу уведомления основному регулируемому органу, который затем взаимодействует со всеми государственными органами, участвующими в процессе регулирования собраний, в том числе с соответствующими правоохранительными органами.

115. Для того, чтобы не удерживать организаторов от реализации их права на свободу мирных собраний и соответствовать хорошей практике, процедуры уведомления и разрешения должны быть бесплатными, а организаторы не должны нести расходы по обеспечению и защите собраний (связанные, например, с охраной порядка, оказанием

---

<sup>149</sup> Там же, пункт 128.

<sup>150</sup> Там же, принцип 4.2.

<sup>151</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединённых Наций, А / HRC / 23/39, пункт 54.

<sup>152</sup> Часть 13 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

медицинских услуг или установкой временных санузлов)<sup>153</sup>. Поэтому, взимание оплаты за рассмотрение ходатайства о выдаче разрешения на проведение собрания в Швеции не соответствует хорошей практике.

#### 116. Рекомендации для государств-участников:

- Обеспечивать защиту права каждого человека на свободу мирных собраний независимо от возраста, национальности, право- и дееспособности или предшествующих действий в контексте других собраний, если только нет чётких свидетельств о намерении провести собрание с использованием насилия или иным деструктивным способом;
- Обеспечивать чтобы требования об уведомлении/получении разрешения представлялись только в случае необходимости для того, чтобы содействовать свободе собраний или, когда это необходимо, для защиты национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц и лишь в той мере, в какой это минимально необходимо;
- Обеспечивать, чтобы процесс уведомления был быстрым, не чрезмерно бюрократическим, широко доступным, бесплатным и чтобы отсутствие уведомления или нарушение процесса уведомления не приводило к автоматическому запрету или разгону мирных собраний;
- Обеспечивать, чтобы период предварительного уведомления являлся как можно более коротким, но в то же время предоставлял властям достаточно времени, чтобы подготовиться к собранию, и чтобы требования об уведомлении не являлись излишне обременительными (запрашиваемая информация должна касаться даты, времени и места проведения собрания и, где это уместно, включать фамилию, адрес и контактные данные организатора);
- Признать и чётко установить в законе возможность проведения стихийных собраний, если подача своевременного уведомления не является возможной или практически неосуществимой (например, в тех случаях, когда собрание является реакцией на событие, которое нельзя было предвидеть); такие собрания должны быть освобождены от требования подачи предварительного уведомления;
- Обеспечивать, чтобы требования в отношении уведомления не применялись таким способом, который делал бы уведомление равнозначным предварительному разрешению;
- Требовать, чтобы основной орган, регулирующий проведение собраний, давал быстрый официальный ответ на первоначальное уведомление, и поддерживал связь со всеми государственными структурами, участвующими в процессе регулирования собраний, в том числе с соответствующими правоохранительными органами.

---

<sup>153</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киайи», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, A / HRC / 23/39, пункт 57.

- Обеспечивать, чтобы отсутствие официального ответа на уведомление не влияло негативным образом на возможность проведения собрания.

## ОГРАНИЧЕНИЯ, НАЛАГАЕМЫЕ ДО НАЧАЛА СОБРАНИЙ

117. Право на свободу мирных собраний не является абсолютным правом. Международные и региональные инструменты по правам человека позволяют государствам вводить определённые узко сформулированные ограничения. В данном разделе обсуждаются возможные основания для введения ограничений на публичные собрания. Ограничения, вводимые после проведения собрания, например применение санкций, рассматриваются в разделе, касающемся обязанностей и ответственности организаторов<sup>154</sup>.

*Ограничения, налагаемые до начала собраний: международные стандарты и хорошая практика*

118. Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства гарантировать свободу мирных собраний, обеспечивая, чтобы любые ограничения, которые могут быть наложены на данную свободу, делались на основании закона и соответствовали международным стандартам (Копенгаген, 1990). Как определил Комитет ООН по правам человека, при наложении ограничения государство должно руководствоваться целью содействия осуществлению данного права, вместо того чтобы стремиться избыточно или несоразмерно ограничить его. Государство-участник обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта<sup>155</sup>.

119. В соответствии со статьёй 21 МПГПП, любые ограничения на осуществление свободы собрания должны быть необходимы в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Любые налагаемые ограничения должны базироваться на положениях основного закона, и то же самое относится к мандату и полномочиям административного органа, налагающего ограничения (принцип законности)<sup>156</sup>. Кроме того, они должны быть пропорциональны достижению законной цели. Учитывая, что может применяться широкий спектр различных способов вмешательства, предпочтение следует отдавать тем мерам достижения законных целей, которые предусматривают наименьший уровень вмешательства<sup>157</sup>. Любое ограничение не

<sup>154</sup> Для ЕСПЧ термин «ограничение», используемый в статье 11 (2) ЕКПЧ, должен толковаться как включающий меры также после проведения собрания. *Ezelin v. France* («Эзелин против Франции») (1991), пункт 39.

<sup>155</sup> Комитет ООН по правам человека, *Denis Turchenyak et al. v. Belarus* («Денис Турченко и др. против Беларуси»), сообщение №. 1948/2010, UN doc. CCPR/C/108/D/1948/2010, 10 сентября 2013 г., пункт 7.4.

<sup>156</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 35.

<sup>157</sup> Там же, пункт 39.

только должно иметь основу в национальном законодательстве, но и само национальное законодательство должно быть достаточно чётким и доступным, чтобы каждый человек мог предвидеть, в разумной степени в рамках ситуации, правовые последствия конкретных действий<sup>158</sup>.

120. Любое ограничение должно быть узко сформулировано, на основании правомочных, имеющих отношение к делу вопросов, возникающих в каждом конкретном случае. Отсюда можно сделать вывод, что общий запрет на проведение собраний (например, запрет на собрания в центре города или в час пик) противоречит сути свободы собраний<sup>159</sup>. Как подчеркнул Спецдокладчик, «могут вводиться лишь «некоторые» ограничения, из чего ясно следует, что свободу следует рассматривать как норму, а ее ограничение – как исключение»<sup>160</sup>. Действительно, автоматические запреты, включая полные запреты или запреты на собрания в определённых местах или в определённое время, являются по существу несоразмерными и дискриминационными мерами, поскольку они не включают в себя рассмотрение конкретных обстоятельств, связанных с каждым собранием»<sup>161</sup>. Спецдокладчик указал, что в качестве хорошей практики можно рассматривать «законы о регулировании свободы собраний, [которые] не устанавливают никаких запретов в отношении времени и места и предусматривают возможность введения других менее радикальных ограничений»<sup>162</sup>.

121. Законные основания для ограничения публичных собраний установлены соответствующими международными и региональными инструментами в области прав человека. Нельзя вводить дополнительные основания в национальное законодательство или допускать их произвольную интерпретацию органами власти<sup>163</sup>. Административные органы не должны создавать препятствий для реализации права на свободу собраний, за исключением тех случаев, когда имеются веские доводы в пользу введения ограничений. Бремя доказывания законности любых оправданий для введения ограничений целиком возлагается на органы власти<sup>164</sup>.

122. Поскольку свобода слова и другие способы выражения подлежат защите в рамках прав человека, ограничение собраний не должно касаться содержания послания, которое хотят высказать собравшиеся. В соответствии с МПГПП незаконными должны считаться только пропаганда войны или выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или

---

<sup>158</sup> *Ezelin v. France* («Эзелин против Франции») (1991), пункт 45.

<sup>159</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункты 109 – 112; *Ezelin v. France* («Эзелин против Франции») (1991), пункт 53.

<sup>160</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 16.

<sup>161</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 г., пункт 63.

<sup>162</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 39.

<sup>163</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 69.

<sup>164</sup> Там же, пункт 70.

насилию<sup>165</sup>, или действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в международном праве прав человека<sup>166</sup>. Даже если ограничение в отношении содержания оправдано, властям следует принять наименее ограничительные и наименее чреватые вмешательством меры для решения этой проблемы<sup>167</sup>. Использование участниками высказываний с запрещённым содержанием само по себе не обязательно является оправданием разгона данного мероприятия, и органы правопорядка должны принять меры (например, произвести аресты) только в отношении лиц, совершивших данные действия (в процессе проведения мероприятия или после его окончания)<sup>168</sup>.

123. Так называемые ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания не мешают выражению высказываемого мнения и включают широкий спектр возможностей, имеющихся в распоряжении административного органа<sup>169</sup>. Такие ограничения не сводятся к выбору между невмешательством и запретом собрания, а относятся к необходимым изменениям времени или места проведения мероприятия (без предотвращения доступа к нему целевой аудитории) или способа его проведения<sup>170</sup>.

124. Такие ограничения никогда не должны использоваться для того, чтобы скомпрометировать идейное содержание или выразительное значение собрания или противодействовать осуществлению права на свободу собраний<sup>171</sup>.

125. Важно, что, если есть надлежащие основания для вывода о необходимости наложения ограничений на время или место проведения собрания, то следует предложить подходящую альтернативу по времени или месту проведения такого собрания. Любая альтернатива должна обеспечивать, чтобы сообщение, выражению которого посвящено данное собрание, все равно могло быть эффективно доведено до тех, кому оно адресовано, другими словами, собрание должно проводиться в зоне «видимости и слышимости» целевой аудитории<sup>172</sup>. Более того, организатора собрания не следует принуждать или заставлять принимать любую альтернативу (альтернативы), предложенную властями. В противном случае это подорвало бы самую сущность права на свободу мирных собраний<sup>173</sup>.

126. Ограничения по соображениям общественного порядка должны основываться на наличии объективных доказательств необходимости таких действий и не должны вводиться при наличии лишь гипотетического или неподтверждённого риска возникновения

---

<sup>165</sup> Статья 20 МПГПП.

<sup>166</sup> Статья 5 МПГПП.

<sup>167</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 33, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_.31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_.31.66_R.pdf).

<sup>168</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 96.

<sup>169</sup> Там же, пункт 99.

<sup>170</sup> Там же.

<sup>171</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 34, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_.31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_.31.66_R.pdf).

<sup>172</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 45.

<sup>173</sup> Там же, пункт 103.

общественных беспорядков или простого присутствия враждебно настроенной публики<sup>174</sup>. Предварительные ограничения на проведение собрания, применяемые ввиду вероятности незначительных случаев насилия, скорее всего, являются непропорциональными. С любыми единичными вспышками насилия следует справляться посредством последующего ареста и судебного преследования, а не путем предварительного запрета<sup>175</sup>. Доказательства, связанные с беспорядками во время предыдущих собраний, проведенных конкретным организатором, не должны сами по себе служить основанием для автоматического запрета на организацию этим лицом последующего собрания<sup>176</sup>.

127. Соображения обеспечения общественной безопасности в значительной степени пересекаются с соображениями поддержания общественного порядка<sup>177</sup>. В редких случаях угроза здоровью людей также может служить приемлемым основанием для ограничения публичных собраний<sup>178</sup>. Защиту нравственности обычно не следует рассматривать в качестве приемлемого основания для введения ограничений на свободу собраний. Такое ограничение может слишком легко привести к регулированию содержания собраний и к дискриминации<sup>179</sup>.

128. В то время как риск, связанный с безопасностью, может быть основанием для отказа физическому лицу или объединению в осуществлении права на свободу собраний, такое ограничение должно быть оправдано ссылкой на наличие объективных доказательств конкретных рисков, связанных с этим лицом или объединением. Государству недостаточно просто сослаться на сложную ситуацию с безопасностью в конкретной области<sup>180</sup>. Государство должно четко доказать наличие угрозы и особых рисков<sup>181</sup>. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений МПГПП ограничивают возможность использования национальной безопасности в качестве основания для введения ограничений на свободу собрания и выражения<sup>182</sup>.

---

<sup>174</sup> Там же, пункт 71.

<sup>175</sup> Там же.

<sup>176</sup> См. Решение Верховного суда Соединенных Штатов, *Kunz v. New York* («Кунц против Нью-Йорка»), 340 US 290, 294, 15 января 1951: «Суд ниже ошибочно сделал вывод на основании доказательств, представленных на суде, относительно религиозных собраний, организованных заявителем, которые в прошлом вызывали определённые беспорядки. В распоряжении государства есть соответствующие инструменты защиты спокойствия и порядка в сообществе, если выступления заявителя приведут к беспорядкам или насилию».

<sup>177</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 74.

<sup>178</sup> В таких случаях схожие ограничения могут касаться посещения школ, концертов, спортивных мероприятий и т.д. Ограничения также могут быть оправданными в ситуациях, когда под серьёзную угрозу поставлено здоровье участников собрания (например, во время голодовки протеста). См. Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункты 76 – 77.

<sup>179</sup> Там же, пункт 79.

<sup>180</sup> *Yesilgoz v. Turkey* («Есилгоз против Турции») (2005), пункт 30 (только французская версия).

<sup>181</sup> Комитет по правам человека, сообщение № 1119/2002, *Lee v. the Republic of Korea* («Ли против Республики Корея»), решение от 20 июля 2005 г., пункт 7.3.

<sup>182</sup> В соответствии с Сиракузскими принципами, ссылка на интересы национальной безопасности для оправдания мер по ограничению некоторых прав возможна только в том случае, когда такие меры принимаются для защиты существования государства, его территориальной целостности или политической независимости, и никогда – с целью предотвращения лишь локальной или относительно изолированной угрозы правопорядку. Более того, должны быть предоставлены адекватные гарантии и эффективные средства правовой защиты от нарушений. Организация Объединенных Наций, Экономический и социальный Совет, Сиракузские Принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного Пакта о гражданских и политических правах, Документ ООН E/CN.4/1985/4, приложение (1985), URL: <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624>.

129. Административный орган обязан найти баланс между соблюдением такого важного права, как право на свободу собраний, и вступающими в противоречие с ним правами находящихся в этом месте других лиц, на которых собрание оказывает влияние<sup>183</sup>. Учитывая необходимость уважительного отношения к разнообразию в демократическом обществе, для публичных собраний следует установить высокий порог допустимости, только при превышении которого может быть установлено, что то или иное собрание сопряжено с необоснованным посягательством на права и свободы других лиц<sup>184</sup>.

130. Собрания должны рассматриваться как такое же обоснованное использование публичного пространства, как и его использование для других целей, таких как коммерческая деятельность или движение транспорта и пешеходов<sup>185</sup>. Временное нарушение автомобильного или пешеходного движения само по себе не может служить причиной для введения ограничений на собрания<sup>186</sup>. ЕСПЧ определил, что «любая демонстрация в общественном месте неизбежно в определенной степени нарушает обычное течение жизни, включая создание помех для дорожного движения, и что органам власти следует проявлять определённую терпимость в отношении мирных собраний для того, чтобы окончательно не выхолостить содержание статьи 11 Конвенции»<sup>187</sup>.

131. Право на свободу мирных собраний включает в себя право планировать, организовывать, рекламировать собрание и содействовать его проведению любым законным способом. Любые ограничения таких видов деятельности должны рассматриваться как предварительное ограничение осуществления этого права<sup>188</sup>.

#### *Ограничения, налагаемые до начала собраний, в отдельных государствах-участниках*

132. В отдельных государствах-участниках, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, власти вводили ограничения на проведение собраний. В первом разделе ниже рассматриваются запреты и ограничения на основе содержания послания, а последующий раздел включает несколько примеров ограничений по времени, месту и способу проведения, а также автоматических запретов<sup>189</sup>.

---

<sup>183</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 80.

<sup>184</sup> Там же.

<sup>185</sup> Там же, пункт 20; «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киан», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 41, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_RU.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_RU.pdf).

<sup>186</sup> Там же.

<sup>187</sup> *Sergey Kuznetsov v. Russia* («Сергей Кузнецов против России») (2009), пункт 44.

<sup>188</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 19, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>189</sup> Положения об ограничениях на собрания в государствах-участниках, которые рассматриваются в настоящем докладе, представляют собой комплексный вопрос и заслуживают отдельного, исчерпывающего рассмотрения. Для краткости, в данном и в следующих разделах будут представлены только некоторые ссылки на эти положения, а основное внимание сосредоточено на ограничениях, которые были зафиксированы в результате

*а) Запреты собраний, ограничения, связанные с содержанием собрания, и другие ограничения*

133. В Австрии собрание может быть запрещено соответствующим компетентным органом, если преследуемая цель собрания нарушает уголовное законодательство или если оно представляет угрозу для общественной безопасности или общественного блага<sup>190</sup>.

134. На Кипре, в соответствии с Конституцией, законные основания для ограничения права на свободу мирных собраний ограничиваются интересами национальной безопасности, конституционного порядка, общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения и защиты прав и свобод других лиц<sup>191</sup>.

135. В Латвии законными основаниями для ограничения являются национальная и общественная безопасность, предотвращение беспорядков или преступлений, охрана здоровья и нравственности общества, а также защита прав и свобод других лиц<sup>192</sup>. Муниципалитеты могут запретить мероприятие, если установлено, что его проведение будет угрожать правам других лиц, демократическому государственному устройству, общественной безопасности или благосостоянию или ценностям/морали общества, и если вышеупомянутые риски невозможно предотвратить путем простого введения ограничений на собрание<sup>193</sup>.

136. В Польше муниципалитеты могут запретить собрание, если его цель нарушает свободу мирных собраний, если проведение собрания нарушает условия организации собраний или если цели, или само проведение собрания будут нарушать уголовное законодательство, или если оно представляет опасность для жизни или здоровья людей, или имуществу в значительной степени, в том числе, когда такая опасность не может быть предотвращена посредством принятия мер менее ограничительного характера<sup>194</sup>.

137. В Ирландии, как показал мониторинг, ограничения на собрания предусматриваются различными законами. Полный запрет существует на проведение собраний так называемыми незаконными организациями<sup>195</sup>. Закон о дорожном движении от 1961 года запрещает любые действия, которые могут препятствовать дорожному движению. Статья 4(1)(а) Закона о преступлениях против государства (поправки) от 1972 года делает противоправным любое собрание или шествие, которое прямо или косвенно вмешивается в ход правосудия.

---

мониторинга в государствах-участниках (или на собраниях, имеющих непосредственное отношение к мониторингу).

<sup>190</sup> Статья 6 Закона Австрии о собраниях.

<sup>191</sup> Статья 21 (3) Конституции Кипра.

<sup>192</sup> Часть 3 (2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>193</sup> Часть 15 (1) (2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>194</sup> Статья 14 Закона о собраниях.

<sup>195</sup> Часть 27 Закона о преступлениях против государства от 1939 года.

138. В Швеции в выдаче разрешения на проведение публичного собрания может быть отказано, если это необходимо для сохранения общественного порядка или общественной безопасности, если это связано с движением транспорта или для предотвращения эпидемии<sup>196</sup>. Кроме того, полиция может запретить организацию публичного собрания, если во время предыдущего собрания такого же характера возникли серьёзные беспорядки на самом собрании, как прямое следствие собрания, в его непосредственном окружении, если собрание в значительной степени угрожало собравшимся, или были серьёзные нарушения дорожного движения. В таких случаях собрание может быть запрещено только если существует риск противоправных действий, беспорядков, угрозы для присутствующих или нарушения дорожного движения, и если менее значительное вмешательство было недостаточным для предотвращения вышеуказанных рисков<sup>197</sup>.

139. В немецкой федеральной земле Бавария, компетентный орган может ограничить или запретить собрание, если организатор не отвечает требованиям в отношении исключаящих правил, изложенных в разделе 1(2) Закона о собраниях; когда есть факты, которые показывают, что организатор или руководитель разрешает людям с оружием в руках или подобными предметами присоединяться к собранию, когда организатор или его сторонники собираются прибегать или подстрекать к насилию на собрании, когда организатор или его сторонники разделяют определенные взгляды или не предпринимают действий относительно определенных заявлений, которые являются преследуемым по закону преступлением или правонарушением, или если собрание представляет серьезную угрозу для национальной безопасности<sup>198</sup>.

140. В некоторых государствах-участниках предусматриваются ограничения в отношении содержания посланий собрания. В Латвии, например, участники собрания не могут выступать за отрицание независимости Латвийской Республики, предлагать насильственное свержение государственного строя Латвии; призывать к неповиновению законам; пропагандировать насилие; выступать в пользу этнической или расовой ненависти; открыто поддерживать идеологию нацизма, фашизма или коммунизма; вести пропаганду войны или призывать к совершению уголовных преступлений или других правонарушений<sup>199</sup>. В то же время, в статье 19 Закона о собраниях говорится о том, что на митингах, уличных шествиях и пикетах должна быть свобода слова.

141. Закон Баварии о собраниях также содержит правовые основания для принятия ограничительных мер с целью защиты достоинства жертв национал-социализма<sup>200</sup>.

142. В Швеции, при рассмотрении уведомлений и заявлений на получение разрешений, полиция может потребовать от организатора публичного собрания или мероприятия предоставления дополнительной информации, кроме той, которая указана в соответствующем формуляре, уведомлении или в заявлении. Тем не менее организатор не обязан предоставлять информацию о содержании разговоров, выступлений, творческих

---

<sup>196</sup> Статья 10 Закона об охране общественного порядка. Встреча с представителями Министерства юстиции Швеции, Стокгольм, 28 апреля 2016.

<sup>197</sup> Статья 25 Закона об охране общественного порядка.

<sup>198</sup> Статья 12 (1) Закона Баварии о собраниях.

<sup>199</sup> Часть 10 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>200</sup> Статья 15 (2) Закона Баварии о собраниях.

посланий или других презентаций, которые будут иметь место во время собрания или мероприятия, что означало бы наличие предварительных ограничений в отношении содержания<sup>201</sup>.

143. В отдельных странах, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, некоторые собрания были запрещены регулирующим органом или полицией.

144. В период подготовки к саммиту НАТО, Польша приняла отдельный закон, касающийся проведения саммита НАТО<sup>202</sup>. Незадолго до саммита, 30 июня 2016 года, в Закон внесли изменения, запрещающие все стихийные собрания на территории Варшавы<sup>203</sup>.

145. Во время саммита G7 в Германии, организаторы протестов против саммита G7 планировали возвести палаточный лагерь для размещения участников собрания недалеко от замка Эльмау - места проведения встречи на высшем уровне 7 и 8 июня 2015 года. Представители союза организаций, которые организовывали протест, тщательно, в течение длительного периода времени, старались найти возможное место для лагеря. Есть целый ряд пресс-релизов, которые позволяют предположить, что соответствующие органы власти пытались влиять на местные муниципалитеты, а через них – также и на владельцев частной собственности, с целью не предоставлять место для возможного палаточного лагеря. Как оказывается, была даже сделана рекомендация, чтобы объявить действия владельцев частной собственности, которые были бы склонны арендовать свою землю, в качестве незаконных<sup>204</sup>. Если бы это не сработало, муниципалитетам предлагалось установить требования, которые организаторы заведомо не могли бы выполнить<sup>205</sup>. После неудачных попыток поиска муниципальной земли для лагеря, организаторам удалось арендовать участок земли у местного жителя в Гармиш-Партенкирхене. Тем не менее за две недели до саммита муниципалитет запретил использование земли, утверждая, что существует риск наводнений в этом районе. При рассмотрении апелляции, административный суд Баварии отменил запрет, заявив, что запланированный палаточный лагерь должен рассматриваться в контексте инфраструктуры и организации зарегистрированной демонстрации, которая была выражением конституционно гарантированных прав на свободу слова и свободу собраний. Опасения, высказанные муниципалитетом и органом власти, отвечающим за вопросы, связанные с водой, посчитались судом довольно расплывчатыми и абстрактными, и не относящимся к реальной опасности высоких вод в соответствующем районе в рассматриваемый период времени. Кроме того, суд подверг критике непропорциональность меры, так как для того, чтобы смягчить риск наводнений в регионе, могли быть найдены средства менее ограничительного характера<sup>206</sup>.

146. По имеющимся сведениям, один человек был задержан в связи с собранием, организованным в Варшаве Всемирным хазарским советом, в то время, как он

---

<sup>201</sup> Статья 9 Закона об охране общественного порядка.

<sup>202</sup> Закон о специальных мерах, связанных с саммитом Организации Североатлантического договора в Варшаве.

<sup>203</sup> «Во время саммита Организации Североатлантического договора в Республике Польша в Варшаве в 2016 году, с 7 июля 2016 в 00:00 до 10 июля 2016 в 24:00, в городе Варшаве запрещается участвовать в стихийных собраниях, о которых говорится в ст. 3 пункте 2 Закона от 24 июля 2015 года - Закон о собраниях».

<sup>204</sup> Толкование административного суда г. Мюнхен в деле о лагере протеста против саммита G7 (палаточный лагерь) на рынке города Гармиш-Партенкирхен, 2 июня 2015 года, документ в распоряжении БДИПЧ.

<sup>205</sup> Там же.

<sup>206</sup> Там же.

распространял листовки о собрании за день до его проведения. Данный человек не был проинформирован о причинах его ареста. (Для получения дополнительной информации, пожалуйста, смотрите раздел о задержании и аресте, п. 351.).

*б) Ограничение собраний по времени, месту и способу их проведения, включая автоматический запрет в отдельных государствах-участниках*

147. В отдельных государствах-участниках запрещено проводить собрания вблизи некоторых зданий или мест. В Латвии, во время митингов, уличных шествий и пикетов, пешеходам и транспортным средствам должен быть предоставлен свободный доступ к государственным и местным органам власти, вблизи которых проводятся собрания, а деятельность таких органов не может ограничиваться<sup>207</sup>.

148. В Австрии, во время проведения сессий Национального совета, Федерального Совета, Федерального Собрания или парламента федеральных земель, не допускается проведение публичных собраний на открытом пространстве в радиусе 300 метров от мест проведения заседания этих органов<sup>208</sup>.

149. В Ирландии любой старший офицер полиции может запретить любое собрание в пределах полмили (около 800 метров) от здания, в котором заседает какая-либо палата парламента (Oireachtas)<sup>209</sup>. По имеющимся данным, такое ограничение, как правило, используется в отношении действий по борьбе с терроризмом на основании Закона об охране общественного порядка<sup>210</sup>, который позволяет любому старшему офицеру полиции принять решение об установке заграждений на расстоянии до одной мили (около 1,6 километров) вокруг собрания, для ограничения доступа к собранию людей или транспортных средств, в интересах общественного порядка или безопасности<sup>211</sup>.

150. В немецкой федеральной земле Бавария, вокруг парламента, как правило, запрещены собрания на открытом пространстве (запрещены даже призывы к проведению собраний)<sup>212</sup>, если только компетентный орган специально не разрешит проведение такого собрания<sup>213</sup>.

151. В отдельных государствах-участниках, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, существуют законодательные ограничения относительно способа проведения собраний. В Латвии, участникам собрания запрещается, кроме всего прочего, носить пассивные средства защиты (шлемы, каски, бронежилеты и другое подобное оборудование); скрывать свои лица под масками; использовать флаги, гербы, гимны и национальные символы (также в стилизованной форме) бывшего Советского Союза, Латвийской ССР и нацистской Германии; выполнять действия, которые противоречат общественной морали; действовать таким образом, который может создавать угрозу для

---

<sup>207</sup> Часть 9 (1) Закона о собраниях, уличных шествий и пикетов.

<sup>208</sup> Статья 7 Закона Австрии о собраниях.

<sup>209</sup> Часть 28 Закона о преступлениях против государства от 1939 года.

<sup>210</sup> Встреча с омбудсменом по контролю над полицией, 16 апреля 2015 года.

<sup>211</sup> Закон об уголовном правосудии (общественном порядке), 1994, статья 21 (1).

<sup>212</sup> Статья 18 Закона Баварии о собраниях.

<sup>213</sup> Статья 19 Закона Баварии о собраниях.

участников митингов, уличных шествий или пикетов, или для безопасности и здоровья других людей<sup>214</sup>. Произносить публичную речь на собрании можно только с разрешения соответствующего руководителя (главы) собрания или его/её ассистентов<sup>215</sup>.

152. В Швеции, участники собрания могут полностью или частично закрывать свои лица, только если они имеют особое разрешение на это, которое должно запрашиваться в письменной форме в момент предоставления заявления на разрешение или подачи уведомления<sup>216</sup>. Это положение дополнительно раскрывается в Законе (2005:95)<sup>217</sup>, который запрещает ношение масок в некоторых случаях. Такой запрет ограничивается собраниями или мероприятиями, во время которых есть нарушение общественного порядка или существует неотвратимый риск возникновения таких нарушений. Тому, кто умышленно нарушает запрет, чтобы скрыть свою личность, будет грозить штраф или тюремное заключение сроком до шести месяцев; тем не менее, незначительные нарушения наказанию не подлежат<sup>218</sup>. Запрет не распространяется на тех лиц, кто закрывает лицо по религиозным причинам<sup>219</sup>.

153. Аналогичным образом, в Австрии участники собрания не могут закрывать свои лица, чтобы избежать распознавания<sup>220</sup>. Власти могут воздерживаться от применения запретов, если нет оснований подозревать наличие угрозы общественному порядку, спокойствию и безопасности.

154. В немецкой федеральной земле Бавария, участникам собраний не разрешается носить униформу или аналогичные предметы одежды, в качестве выражения общих политических убеждений, или принимать участие в публичном или закрытом собрании таким способом, который может охарактеризовать собрание или его часть как военизированное, на основании внешнего вида, если он оказывает угрожающее воздействие<sup>221</sup>. Участники не имеют права носить оружие или аналогичные предметы, или защитное оснащение и не могут использовать одежду или носить предметы, предназначенные для сокрытия личности<sup>222</sup>. Компетентный орган может принять решение об исключениях, если нет оснований подозревать наличие угроз для национальной безопасности или общественного порядка<sup>223</sup>. Запрет на закрытие своего лица и на ношение оружия не распространяется на церковные службы под открытым небом, религиозные процессии, похороны и паломничества<sup>224</sup>.

155. Латвийский Закон о собраниях, уличных шествиях и пикетах обязывает организатора выбирать место или маршрут собрания таким образом, чтобы в минимальной степени

---

<sup>214</sup> Часть 11 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>215</sup> Часть 20(3) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>216</sup> Статья 7а Закона об охране общественного порядка.

<sup>217</sup> Закон (2005: 95) о запрещении ношения масок в некоторых ситуациях.

<sup>218</sup> Там же.

<sup>219</sup> Там же.

<sup>220</sup> Статья 9 Закона о собраниях.

<sup>221</sup> Статья 7 Закона Баварии о собраниях.

<sup>222</sup> Статья 16 (1) (2) Закона Баварии о собраниях.

<sup>223</sup> Статья 16 (3) Закона Баварии о собраниях. Указанные ограничения не распространяются на богослужения под открытым небом, религиозные шествия, молитвенные шествия, паломничества, похоронные процессии, свадебные процессии или традиционные общественные празднования.

<sup>224</sup> Статья 16 (4) Закона Баварии о собраниях.

препятствовать автомобильному и пешеходному движению<sup>225</sup>. Во время рассмотрения уведомления, ответственный представитель местной власти должен проверить, помимо всего прочего, не вызовет ли собрание значительные перебои с движением транспорта<sup>226</sup>.

156. Для того, чтобы не подвергать опасности участников другого ранее объявленного собрания или избежать значительных перебоев с дорожным движением или появления угроз для прав других лиц, демократической системы государства, общественной безопасности, благосостояния и нравственности, муниципалитет имеет право принять решение о введении ограничений в отношении места, времени и способа проведения собрания, при этом не препятствуя цели мероприятия, и только если невозможно прийти к соглашению с организатором относительно необходимых изменений в проведении собрания<sup>227</sup>.

157. По имеющейся информации, в маршрут планируемого Европрайда в Риге были внесены изменения, поскольку «маршрут организатора проходил слишком близко к официальным зданиям, а также к церкви»<sup>228</sup>. Перед этим событием группой под названием «Антиглобалисты» было подано уведомление о собрании, которое должно было проходить в течение девяти дней подряд и пересекаться со временем и маршрутом запланированного Европрайда. Еще одно уведомление было подано два дня спустя, от имени того же организатора относительно другого места, где в прошлом проводились прайд парады. Власти пришли к выводу, что организатор пытается не допустить проведения прайд парада, и поэтому ограничили собрание местом, которое находилось недалеко от места сбора и окончания Европрайда. Организатор обжаловал решение, но суд подтвердил ограничение.

158. Во время саммита НАТО в Варшаве, обширные районы в старом центре города и в районе Саска Кемпа были закрыты для автомобильного и пешеходного движения. Широкая зона вокруг места проведения саммита - национального стадиона - была отгорожена. Доступ в зону имели уполномоченные на это лица, при наличии специальных идентификаторов. На встрече мониторов БДИПЧ с директором Департамента безопасности и управления кризисами (ВВЗК) города Варшавы, БДИПЧ было проинформировано о том, что организаторы, которые хотели провести собрания внутри огороженной зоны во время саммита НАТО, были приглашены на встречу с городским советом и полицией, где им объяснили, что ВВЗК придется выдать запрет, если они не изменят место проведения, так как собрания должны быть организованы в открытой части города, а эта зона была закрытой. БДИПЧ было проинформировано о том, что организаторов удалось убедить, и не было необходимости принимать решения о запрете.

159. Тем не менее, некоторые организаторы посчитали ограничения обременительными. Организатор акции протеста против присутствия американских войск в Польше проинформировал БДИПЧ, что место проведения статичного собрания на площади Вашингтона в Варшаве было выбрано после длительных переговоров с властями в качестве ближайшего к саммиту места. По оценке БДИПЧ, даже это место собрания не обеспечивало видимости и слышимости участников саммита. Собрание, организованное Всемирным

---

<sup>225</sup> Часть 8 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>226</sup> Часть 15(2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>227</sup> Часть 15(1) (1) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>228</sup> Встреча с представителями муниципальных властей и полиции, 19 июня 2015 года.

хазарским советом, собрало участников из 22 стран. В начале собрания, полиция не позволила участникам приблизиться к периметру саммита, несмотря на то, что дорога к периметру была открытой и доступной для всех. Двое полицейских перекрыли тротуар за 100 метров от периметра барьера саммита, хотя для пешеходов эта дорога была открытой.

160. В похожем ключе организатор марша против НАТО проинформировал БДИПЧ, что он посчитал обременительным факт того, что общественность не знала заранее обо всех зонах, закрытых для движения транспорта. Он представил уведомление о собрании как можно раньше, на месяц вперед, только чтобы узнать через две недели, что запланированный маршрут «невозможен», без предоставления дополнительных подробностей относительно причин. Он попросил о встрече с властями, которая прошла за две недели до запланированной даты проведения собрания. Только тогда он узнал, что на самом деле для автомобильного и пешеходного движения было закрыто большее количество публичного пространства и дорог, чем было официально объявлено. Тем не менее эта информация была дана на столь позднем этапе организации собрания, что первоначальное место и маршрут был уже заранее объявлен, поэтому организатор мог внести только незначительные изменения, для того, чтобы придерживаться формальных ограничений. Поскольку в этом собрании также принимали участие несколько лиц и спикеров из-за границы, отсутствие доступной и своевременной информации было общей преградой для проведения марша.

161. Незадолго до саммита НАТО, Польша приняла всеобъемлющий закон о противодействии терроризму, который также имел последствия для осуществления свободы мирных собраний во время саммита. Группа людей из варшавской федерации анархистов была остановлена полицией на пути к собранию, организованному польской инициативой «Стоп войне», и была продержана в течение примерно 20 минут. По сообщениям, группа была задержана в целях выяснения личности участников, в соответствии с положениями Закона о противодействии терроризму, который действовал во время саммита НАТО<sup>229</sup>. Полиция также проинформировала БДИПЧ о том, что из-за саммита НАТО и угрозы терроризма, полиция должна была держать открытыми основные маршруты для делегаций и пути эвакуации в больницы в случае террористических атак. Это, в свою очередь, привело к ограничению движения транспорта и увеличению полицейского присутствия, также в контексте содействия проведению публичных собраний<sup>230</sup>.

162. В Германии, в целях защиты участников саммита G7 от возможных террористических актов и беспорядков, а также для обеспечения маршрутов для эвакуации, вокруг замка Эльмау, где проходила встреча на высшем уровне, был установлен забор длиной примерно 7,7 километра. Были созданы три зоны безопасности: первая – непосредственно вокруг замка, вход в которую был возможен только с разрешения, вторая - территория около 4,23 квадратных километров вокруг замка. Проведение собраний в этих двух зонах запрещалось. Третья зона безопасности находилась в городе Гармиш-Партенкирхен, где проводились регулярные полицейские проверки<sup>231</sup>. 7 июня 2015 года, во время саммита G7, прошло шесть уведомленных шествий, пытающихся различными маршрутами дойти до замка Эльмау и бросить вызов установлению зон безопасности. Предварительные ограничения,

---

<sup>229</sup> Встреча с представителями полиции в Варшаве, 11 июля 2016 г.

<sup>230</sup> Встреча с представителями национального штаба полиции и командованием столичной полиции, 20 июля 2015 года.

<sup>231</sup> Встреча с представителями полиции и муниципалитета Мюнхена, 3 июня 2015 года.

наложенные муниципалитетом Обербайерн (Верхняя Бавария), запрещали протестующим проход в зону безопасности. После обжалования организаторами, баварский административный суд разрешил пятидесяти демонстрантам пройти в зону, но с полицейским эскортом и полицейским транспортом. Однако, данное решение было снова обжаловано, на этот раз обеими сторонами. Вечером накануне объявленного собрания, суд второй инстанции вынес решение в пользу муниципалитета и оставил в силе ограничения. БДИПЧ смогло провести мониторинг только двух из заявленных собраний, одного с участием 100 человек, а второго – 150 человек. На меньшем собрании присутствовали большие силы полиции, после того, как случился инцидент, когда демонстранты прошли через блокаду полиции (без применения насилия). Собрания объединились, подойдя к забору, определяющего границу зоны безопасности, и в этот момент собрание стало статичным. Участники собрания не принимали никаких попыток перелезть через забор, и примерно через два часа они - группами - добровольно разошлись.

163. Организатор собрания, мониторинг которого проводило БДИПЧ в Мюнхене 4 июня 2015, проинформировал БДИПЧ о том, что власти требовали присутствия на собрании 200 распорядителей, что воспринималось организаторами как ограничение на осуществление свободы мирных собраний<sup>232</sup>.

164. Стратегия обеспечения безопасности на встрече Бильдербергского клуба в Тельфс-Бухен (Австрия), проходившей сразу же после саммита G7 в Германии, была неразрывно связана с операцией по обеспечению безопасности в Германии, поскольку мероприятия отделяло друг от друга 10 километров. Вокруг места встречи Бильдербергского клуба, в радиусе 500 метров была определена зона, закрытая для входа, а на дорогах, ведущих непосредственно к месту проведения совещания, из соображений безопасности (обеспечивая дороги для эвакуации) были установлены полицейские посты<sup>233</sup>. Отель Интеральпен - место проведения совещания Бильдербергского клуба - был окружён забором длиной 1.200 метров, который охранялся сотрудниками обычной и горной полиции.

165. 12 июня 2015 года БДИПЧ провело мониторинг статичного собрания с участием примерно 50 лиц, которое проходило в непосредственной близости от закрытой зоны, рядом с частной дорогой, ведущей к месту проведения встречи Бильдербергского клуба в Тельфс-Бухен. Доступ к месту собрания, как протестующих, так и представителей средств массовой информации, был затруднён, так как дорога была открыта только для транспортных средств, принадлежащих местным жителям, или для гостей ресторана, расположенного в начале частной дороги, ведущей к гостинице Интеральпен. Кроме того, организаторы должны были перевозить участников только в шести специально обозначенных автомобилях и проходить через контрольно-пропускной пункт полиции. Соответственно, послание данного собрания могло быть передано только небольшому количеству присутствующих представителей СМИ. Организаторы изначально ставили вопрос о возможности создания палаточного лагеря для размещения демонстрантов за пределами зоны безопасности, при озере Лотензее. Как сообщается, они договорились с владельцем частной земли в этом районе. Однако, уже после того, как была достигнута договоренность, данное предложение было отклонено хозяином земли, предположительно после контакта

---

<sup>232</sup> Встреча с организатором собрания в Мюнхене, 4 июня 2015 года.

<sup>233</sup> БДИПЧ было проинформировано о том, что создание зон безопасности в Австрии санкционировалось статьей 36 (1) Закона о службе безопасности. Встреча с полицией в Инсбруке, 15 июня 2015 года.

со стороны полиции<sup>234</sup>. Организатор также сообщил БДИПЧ о противоречивом характере сообщений полиции о статусе дороги, ведущей к месту демонстрации и входу в отель Интеральпен, касательно того, будет ли дорога закрыта для движения, или же там будет только полицейский контрольно-пропускной пункт.

166. 13 июня 2015 года БДИПЧ проводило мониторинг шествия в Тельфс с участием около 500 лиц. В преддверии собрания власти изменили маршрут, чтобы обеспечить минимальное нарушение дорожного движения. Измененный маршрут пролегал, кроме прочего, через промышленную зону, кладбище и открытые поля, что ограничило количество потенциальной аудитории по сравнению с первоначальным маршрутом. Организаторы изначально просили другой маршрут; тем не менее, после переговоров с полицией, они согласились на маршрут, обеспечивающий собранию меньшую заметность, но и в меньшей степени влияющий на дорожное движение.

#### *Выводы и рекомендации по ограничениям, налагаемым до начала собраний*

167. В списке законных целей, оправдывающих введение ограничений на свободу мирных собраний, содержащихся в обязательствах ОБСЕ и международных стандартах в области прав человека, нет цели, связанной с избежанием возможных нарушений дорожного движения. Поэтому, для того, чтобы исполнять соответствующие обязательства в рамках ОБСЕ и международные стандарты в области прав человека, собрание не должно ограничиваться, не говоря уже о запрещении, исключительно из соображений дорожного движения, даже если существует риск серьезного нарушения движения. Более того, требование от организатора выбрать место или маршрут собрания таким образом, чтобы как можно меньше нарушать движение транспорта, как это происходит в Латвии, свидетельствует о том, что публичные собрания считаются менее законным использованием общественного пространства, чем движение транспортных средств. Поэтому, отдавая предпочтение таким соображениям при рассмотрении уведомления, не обеспечивается полное осуществление и реализация свободы мирных собраний. Просьба со стороны властей об изменении маршрута собрания для обеспечения минимальных нарушений дорожного движения является неоправданным ограничением права на публичное собрание, если, как следствие, возможность собрания передать свое сообщение целевой аудитории значительно ограничено, как это произошло в Тельфс, Австрия.

168. Запрещение собраний в определенных общественных местах, так, как это имеет место в Австрии, Германии или Ирландии, фактически является автоматическим запретом<sup>235</sup>. Поскольку автоматические запреты на собрания, вероятнее всего, будут являться непропорциональными в том, что они не принимают во внимание обстоятельств конкретных собраний, таких запретов следует избегать, вместо этого используя ограничения, связанные с меньшим вмешательством в свободу собраний. Кроме того, Спецдокладчик ООН полагает, что в отношении ограничений возможности проводить собрания вблизи особо важных зданий, таких как президентские дворцы, парламенты или памятники, должны также

---

<sup>234</sup> Встреча с организаторами собрания, 11 июня 2015 года.

<sup>235</sup> «Проект юридического заключения по проекту Закона о собраниях, митингах и манифестациях Болгарии», Венецианская комиссия, 5 июня 2009, пункты. 23 и 42, URL: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2009\)087-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2009)087-e).

применяться строгие критерии соразмерности и необходимости<sup>236</sup>. Возможность получения разрешения от компетентного органа на проведение собрания в зоне ограниченного доступа в немецкой федеральной земле Бавария является позитивным шагом на пути к более индивидуальному подходу. В то же время, наличие законодательной возможности введения превентивного запрета, связанного с получением разрешения, не соответствует общим принципам в области прав человека, и в частности - презумпции в пользу проведения мирных собраний<sup>237</sup>.

169. Аналогичным образом, запрет на определенные типы собраний в течение определенного периода времени, например, запрет на стихийные собрания на территории Варшавы во время саммита НАТО, также представляет собой общий (автоматический) запрет, который не принимает во внимание индивидуальных обстоятельств и особых рисков конкретных возможных собраний.

170. Ношение масок или других покрытий лица во время мирных собраний не должно запрещаться, если нет очевидных доказательств неотвратимого насилия. От человека не следует требовать снять маску, если только такая маска носится для цели, не связанной со свободой выражения, а для уклонения от идентификации, с тем, чтобы избежать ареста за незаконные действия<sup>238</sup>. Ношение покрытий лица во время собраний может, например, иметь место для выражения мнения или для религиозных целей или для скрытия личности, чтобы избежать наказания.

171. Поэтому, отсутствие такого запрета, как в Польше, или ограничение запрета теми собраниями, во время которых есть нарушение общественного порядка или неизбежная угроза таких нарушений, в то же время разрешая закрывать лицо по религиозным причинам, например, как в Швеции, являются примерами положительной практики. Также хорошей практикой является исключение из запрета на закрытие лица или ношение защитного оружия по религиозным мотивам, как в Баварии.

172. Свободный выбор места проведения является важной частью свободы организатора самостоятельно принимать решения о характере собрания, особенно если само место проведения является определённым объектом протеста.

173. Несмотря на то, что, когда речь идет о встречах на высшем уровне и других подобных событиях, могут существовать законные соображения безопасности, которые должны быть приняты во внимание при регулировании и содействии собранию, они не должны использоваться для оправдания несоразмерного вмешательства в свободу мирных собраний

---

<sup>236</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киани», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 г., пункт 66.

<sup>237</sup> Salát, указ. соч., примечание 57, стр. 272.

<sup>238</sup> См., например, решение польского Конституционного суда от 10 июля 2004 года (Кр 1/04); *Ku Klux Klan v. Kerik* («Ку-клукс-клан против Керик»), 356 F.3d 197 (.2d Cir 2004) (касается поддержания запрета на ношение масок в ситуациях, когда их использование не имеет ценности выражения); *Ryan v. Cnty. of DuPage* («Райан против округа Дюпэйдж»), 45 F.3d 1090 (7th Cir. 1995) (поддерживает запрет на использование масок для запугивания). См. также *City of Dayton v. Esrati* («Город Дейтон против Эсрати»), 125 Ohio App. 3d 60, 707 N.E.2d 1140 (1997) (отмена наказания за ношение маски «ниндзя» на заседании комиссии правительства, поскольку обвинение было основано исключительно на выразительном характере действий).

и, в частности, в способность участников собрания передавать их сообщение целевой аудитории. Автоматические запреты, применявшиеся к определенным территориям или зонам безопасности в случаях саммита G7, саммита НАТО и встречи Бильдербергского клуба, не учитывали конкретных обстоятельств каждого собрания, и, следовательно, вызывают озабоченность по поводу соразмерности введённых ограничений. В результате, ни одному из собраний, проведенным в трех странах, не было позволено пройти в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории. В этой связи, постановление баварского административного суда о предоставлении хотя бы небольшой группе протестующих возможности пройти в зону безопасности является хорошим примером рациональной политики в области прав человека.

174. Как было подтверждено Специальным докладчиком ООН, право на свободу мирных собраний также включает в себя право планировать, организовывать, рекламировать собрание и содействовать его проведению любым законным способом<sup>239</sup>. В этой связи, необоснованное – как сообщалось - задержание лица, связанного со Всемирным хазарским советом в контексте рекламирования запланированного собрания является ограничением, при котором бремя доказывания лежит на польских правоохранительных органах, которые должны предоставить объективное и рациональное обоснование для ареста и установить, что арест был необходимым и пропорциональным.

175. В этой связи, постановление баварского административного суда о том, что запланированный лагерь протеста должен рассматриваться в контексте инфраструктуры и организации зарегистрированной демонстрации, и, следовательно, он был защищён правом на свободу выражения мнений и свободы собрания, успешно утвердило право на свободу мирных собраний, защищая определенные подготовительные действия, которые имеют отношение к планированию, подготовке и рекламированию собраний.

#### 176. Рекомендации для государств-участников:

- Обеспечивать, чтобы любые ограничения собраний опирались на основном законе и строго соответствовали принципу пропорциональности, обеспечивая, в частности, строгое соответствие ограничений конкретным и законным целям, преследуемым властями и необходимым в демократическом обществе;
- Обеспечивать, чтобы любые ограничения, вводимые до начала собраний, представлялись в виде документа, в котором объясняется ограничение и который передаётся организаторам во временных рамках, установленных законом, предоставляя достаточное время для обжалования или принятия других срочных мер до начала предполагаемого собрания;
- Воздерживаться от введения автоматических ограничений (которые, скорее всего, будут непропорциональными) на собрания и обеспечивать, чтобы каждое собрание оценивалось в индивидуальном порядке; В этой связи убрать из законодательства

---

<sup>239</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 19, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

или из временных постановлений, принятых для контекста больших саммитов или подобных встреч, положения, которые могут фактически действовать в качестве автоматических ограничений, запрещающая проведение собраний в каких-то временных рамках или в отдельных публичных местах, или определённые формы собраний, или типы действий в рамках собраний;

- Убрать из законодательства или изменить ограничительные положения, которые сформулированы нечётко или являются широкими и таким образом могут позволять использовать чрезмерные ограничения и/или произвольно применять право;
- Воздерживаться от введения ограничений собраний, основанных на содержании, за исключением тех случаев, когда они могут быть полностью оправданы преднамеренным подстрекательством к насилию, приводящим к неотвратимой угрозе насилия, или посланиями, призывающими к национальной, расовой или религиозной ненависти, которые подстрекают к дискриминации или насилию;
- Обеспечивать возможность участников собрания передавать своё послание в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории, и чтобы соображения безопасности, а также соображения иного рода не приводили к непропорциональному ограничению и применялись в исключительных случаях;
- Обеспечивать, чтобы в тех случаях, когда соображения безопасности и иного рода соображения могут потребовать введения ограничений, связанных со временем, местом и порядком проведения собрания, такие ограничения были необходимыми в данных обстоятельствах, и, если возможно, предварительно обсуждались с организаторами собрания и предлагались подходящие альтернативы, которые бы соответствовали принципу проведения собрания «в пределах видимости и слышимости» целевой аудитории.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОДНОВРЕМЕННЫХ СОБРАНИЙ, ВКЛЮЧАЯ КОНТРДЕМОНСТРАЦИИ

*Обеспечение одновременных собраний: международные стандарты и хорошая практика*

177. В случае поступления уведомлений о проведении двух или большего числа не связанных друг с другом собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, следует предпринять максимум усилий для обеспечения проведения каждого из них наилучшим возможным способом<sup>240</sup>. Власти должны провести тщательную оценку любых рисков и разработать стратегии для смягчения их последствий<sup>241</sup>. Запрещение публичного собрания лишь на том основании, что оно будет проводиться в одно время и в одном месте с другим

<sup>240</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункт 4.3.

<sup>241</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 28 (f), URL: [http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

публичным собранием, будет, скорее всего, непропорциональным решением, если оба собрания могли бы быть проведены<sup>242</sup>.

178. В случае, когда становится необходимым ввести ограничение на одно или несколько одновременных собраний, эти ограничения должны определяться по взаимному согласию или, если это невозможно, на основе процесса, не проводящего различия между предлагаемыми собраниями<sup>243</sup>. В случае проведения мирных контрдемонстраций основное внимание следует уделять обязательствам государства обеспечить проведение и охрану обоих мероприятий, и задействовать достаточные силы по охране правопорядка, чтобы способствовать, насколько это возможно, проведению таких связанных друг с другом одновременных собраний в пределах взаимной видимости и слышимости<sup>244</sup>. Важно отметить, что право на контрдемонстрацию не может быть использовано против реализации права других лиц на проведение демонстрации<sup>245</sup>. Если организаторы контрдемонстрации намеренно стремятся препятствовать проведению другого собрания, то могут вступить в силу положения статьи 5 МПГПП, статьи 17 ЕКПЧ, и такая контрдемонстрация лишится права на защиту, предусмотренную в отношении права на мирные собрания<sup>246</sup>.

179. В случае проведения одновременных собраний на одном и том же месте, Спецдокладчик ООН «считает передовой практикой, при которой, когда это возможно, проведение всех мероприятий разрешается, обеспечиваются их защита и содействие в проведении. В случае проведения контрдемонстраций, которые направлены на выражение несогласия с участниками других собраний, такие демонстрации должны иметь место, но не должны препятствовать участникам других собраний осуществлять их право на свободу мирных собраний. В этой связи правоохранительные органы играют ключевую роль в защите и содействии проведению мероприятий»<sup>247</sup>.

180. Если проведение мероприятий невозможно (например, из-за недостатка места), то следует предложить сторонам вступить в диалог, для того, чтобы найти взаимоприемлемое решение. Если такое решение не может быть найдено, то власти могут постараться решить эту проблему с помощью какого-либо справедливого метода выделения мест для проведения этих мероприятий, если только это не приводит к дискриминации в отношении отдельных групп. Например, может быть использован принцип «первым прибыл – первым обслужен», хотя нельзя допускать злоупотребления этим правилом (когда сознательно заранее подается уведомление об одном собрании с целью блокирования доступа к другим мероприятиям). Если такой подход по каким либо причинам приводит к несправедливым результатам, власти могут прибегнуть даже к жеребьевке (предложив тянуть бумажки или

---

<sup>242</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункт 122.

<sup>243</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 28 (f), URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_.31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_.31.66_R.pdf).

<sup>244</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункт 4.4.

<sup>245</sup> Там же.

<sup>246</sup> Там же, пункт 124.

<sup>247</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киан», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / НRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 30.

бросить монету) для ответа на вопрос о том, какое именно собрание должно состояться в указанном в уведомлении месте<sup>248</sup>.

### *Обеспечение одновременных собраний: процедурные вопросы в отдельных государствах-участниках*

181. В большинстве государств-участников относительно уведомлений об одновременных собраниях обычно применяется принцип «первым прибыл - первым обслужен».

182. В Латвии, когда соответствующее должностное лицо местного самоуправления рассматривает уведомление о собрании, он или она должны оценить, помимо всего прочего, будет ли мероприятие мешать уведомленному ранее собранию. Организатору должно быть сообщено о времени, когда будет проводиться оценка уведомления. При необходимости, представители полиции и других заинтересованных организаций также будут приглашены на процесс оценки<sup>249</sup>. В соответствии с толкованием данного положения исполнительным директором города Риги, уведомления должны быть рассмотрены в том порядке, в котором они были поданы<sup>250</sup>. Оценивается также то, будет ли объявленное собрание представлять собой угрозу для прав других лиц, например, права на собрание<sup>251</sup>. В этом контексте, муниципалитет имеет право рекомендовать организатору изменить время, место или способ проведения собрания, а если соглашение не будет достигнуто, муниципалитет может сам определить время, место и способ проведения собрания, которое не должно препятствовать реализации цели, преследуемой собранием<sup>252</sup>. Поэтому, если собрание будет препятствовать другому ранее уведомленному собранию, могут быть наложены ограничения. Данный орган власти несёт позитивное обязательство, закрепленное в латвийском законе, по обеспечению права на собрание и на то, чтобы одно собрание не прерывалось другим<sup>253</sup>.

183. Польский Закон о собраниях предусматривает, что само уведомление должно содержать дату, час и минуту, когда оно было подано, определяя тем самым порядок уведомлений<sup>254</sup>. Статья 12 определяет, что «если поданы уведомления об одном или более собраниях, которые будут организованы как минимум, частично, в том же самом месте и в то же время, и невозможно провести их таким образом, чтобы они не представляли угрозы для жизни или здоровья людей или имущества в значительной степени, приоритет места и времени проведения собрания определяется порядком, в котором были поданы эти уведомления». Если такая ситуация возникает, соответствующий орган связывается с организатором собрания, который не пользуется правом приоритета, и просит его поменять место или время их собрания<sup>255</sup> или организует административное слушание с

---

<sup>248</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункт 122.

<sup>249</sup> Часть 15 (2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>250</sup> Решение исполнительного директора города Рига относительно уведомления Ассоциации антиглобалистов 10 июня 2015 года, документ в распоряжении БДИПЧ.

<sup>251</sup> На основе пункта 15 (1) (2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>252</sup> Часть 15 (1) (1) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>253</sup> Часть 3(3) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>254</sup> Статья 9 (2) Закона Польши о собраниях.

<sup>255</sup> Статья 12 (2) Закона Польши о собраниях.

организаторами, для урегулирования ситуации<sup>256</sup>. Тем не менее административное слушание должно состояться не позднее, чем за 120 часов до планируемой даты проведения собраний, и административный орган может во время административного слушания предложить изменить время и место собраний. Если организаторы не придут к согласию, они должны выбрать время и место в том порядке, в котором они представили свои уведомления<sup>257</sup>. Кроме того, Конституционный суд Польши постановил, что риск контрдемонстраций нельзя использовать в качестве оснований для запрета собрания<sup>258</sup>.

184. БДИПЧ провело мониторинг одновременных собраний в нескольких государствах-участниках. В Риге (Латвия) Ассоциация антиглобалистов подала уведомление о проведении собрания с целью защиты семейных ценностей, в месте, которое было пунктом сбора ранее объявленного Европрайда. Из-за того, что в том же месте планировалось использование звукового оборудования, муниципалитет обратился с просьбой, чтобы они либо изменили время или место проведения мероприятия, чтобы не сорвать марш Европрайда, скоординировав ход собрания с Европрайдом, или же вообще не организовывали собрание в том же месте и времени. Организатор решил не использовать звукоусиливающую аппаратуру, но хотел оставить то же месторасположение собрания (в районе расположения сцены и паркового фонтана). Муниципалитет провёл оценку, в ходе которой также была получена оценка от полиции, занимающейся вопросами общественного порядка, и от службы безопасности. Правоохранительные органы пришли к выводу, что собрание могло нарушить проведение ранее объявленного Европрайда и поскольку организатор не согласен на то, чтобы изменить местоположение или вообще отказаться от проведения мероприятия, муниципалитет должен ввести ограничения, которые обеспечат как реализацию мероприятия, так и беспрепятственное проведение марша Европрайда и не подвергнут участников угрозам. Служба безопасности пришла к выводу, что мероприятие (а также другие события, объявленные той же организацией на время Европрайда) можно рассматривать в качестве протеста против Европрайда, и поэтому существует риск для общественной безопасности и порядка. Для того чтобы избежать такого риска, собрания должны быть физически разделены. В результате оценки, муниципалитет пришел к выводу, что собрание антиглобалистов должно рассматриваться как контрдемонстрация по отношению к маршу Европрайда. Об этом свидетельствует также предыдущая деятельность ассоциации (в начале того года она организовала собрание в городской Ратуше, призывая Рижский городской совет не разрешать Европрайд), а также тот факт, что организатор не смог обосновать, почему цель собрания не может быть достигнута в другом месте. Таким образом, должно было быть определено альтернативное место собрания, которое было бы в пределах видимости и слышимости Европрайда, но не нарушало бы его ход и позволяло избежать прямых взаимных провокаций или конфликта. Соответствующим местом была признана часть тротуара на улице Меркеля, прилегающей к парку. В тот же день, организатор обжаловал решение в окружном административном суде, который через неделю отклонил апелляцию. Хотя подача последующей апелляции в Верховный суд была возможна, обоснование решения районного суда должно было быть готово через три недели, то есть после даты запланированного собрания.

---

<sup>256</sup> Статья 13 (1) Закона Польши о собраниях.

<sup>257</sup> Статья 12 (4) Закона Польши о собраниях.

<sup>258</sup> Решение Конституционного суда от 18 января 2006 года, К 21/05 (ОТК-А 2006, № 1, пункт 4), стр. 104.

185. В Гётеборге, Швеция, БДИПЧ проводило мониторинг шести параллельных собраний. Первомайский марш, проводимый правящей Социал-демократической партией, встретился с небольшой контрдемонстрацией с антиправительственными лозунгами, разрешение на которую было заранее получено организатором от шведской полиции.

*Выводы и рекомендации по процедурным и иным соответствующим вопросам, а также по обеспечению одновременных собраний*

186. В свете обязательств ОБСЕ и международных стандартов в области прав человека как правило, хорошей практикой является содействие, насколько это возможно, проведению одновременных собраний. Такой подход должен быть отражён в процедурах предварительного уведомления/разрешения собраний. Там, где законы или нормативные акты регулируют вопрос одновременных собраний, они не должны включать в себя автоматический запрет на проведение таких мероприятий в том же месте и в то же время.

187. Соответствующие положения польского законодательства содействуют проведению диалога с организаторами для того, чтобы они могли договориться об изменении времени собраний и, если соглашение не достигнуто, используется принцип «первым прибыл - первым обслужен». В латвийском законе, с другой стороны, предпочтение отдаётся собраниям, уведомление о которых предоставлено первым. В случае, если регулирующий орган определит, что существует опасность вмешательства в собрание, уведомленное первым, проведение диалога между организаторами не предусматривается в качестве обязательного условия, а начинаются переговоры с организатором второго собрания, чтобы изменить время, место или способ проведения собрания.

188. В частности, в отношении прайдов и других подобных собраний, проводимых сообществами ЛГБТИ, наличие контрдемонстраций может быть связано с соображениями общественной безопасности. Тем не менее власти должны, в целом, стремиться содействовать проведению мирного собрания и связанных с ним мирных контрдемонстраций, в пределах взаимной видимости и слышимости. Люди имеют право собираться для выражения своего несогласия с мнениями, высказываемыми на другом публичном собрании<sup>259</sup>. В таких случаях совпадение по месту и времени проведения двух собраний является существенным элементом того послания, которое хотят донести до общественности участники второго собрания<sup>260</sup>. В результате введенных ограничений собрание антиглобалистов не было проведено в пределах видимости и слышимости марша Европрайда. Тем не менее, отдельные митингующие с лозунгами против Европрайда смогли высказать свое мнение в начальном и конечном пунктах сбора марша, и поэтому участники марша могли видеть и слышать контрдемонстрантов.

189. В других контекстах и в ситуациях, когда одновременные собрания отдельно не регулируются, полиция и другие местные органы власти могут играть важную роль в содействии или регламентации одновременных собраний.

#### 190. Рекомендации для государств-участников:

<sup>259</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 123.

<sup>260</sup> Там же.

- Обеспечивать, чтобы положения, регламентирующие собрания и иные публичные мероприятия, происходящие одновременно и в одном и том же месте или в непосредственной близости, базировались на презумпции разрешения проведения всех мирных собраний, когда это возможно; в частности, обеспечивать, чтобы не было положений, запрещающих проведение публичных мероприятий в одно время и в одном месте, если их проведение рациональным способом представляется возможным;
- В отношении собраний и относящихся к ним контрдемонстраций, обеспечивать, чтобы не вводились никакие автоматические ограничения, предотвращающие их проведение в пределах взаимной видимости и слышимости; любые ограничения в отношении собраний должны быть сформулированы достаточно узко, и иметь законные основания, подтверждаемые объективными доказательствами в рамках международного права прав человека;
- Обеспечивать, чтобы в ситуациях, когда два публичных мероприятия не могут быть размещены в одном месте, организаторы поощрялись к диалогу с целью поиска удовлетворительного для обеих сторон решения;
- Обеспечивать, чтобы на этапе, предшествующем проведению собрания, организаторов собрания не принуждали и не оказывали на них иного давления, вынуждающего принимать любую предложенную властями альтернативу (альтернативы) или вступать с властями в переговоры относительно ключевых аспектов планируемого собрания, в частности, о времени и месте его проведения.

## ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ И ИХ ПЕРЕСМОТР

*Принятие решений и их пересмотр: международные стандарты и хорошая практика*

191. Прозрачность процесса принятия решений имеет ключевое значение для процесса планирования собраний и содействия их проведению и для обеспечения того, чтобы любые меры, принимаемые правоохранительными органами, были соразмерными и необходимыми<sup>261</sup>. Общественность должна быть проинформирована о том, какой орган отвечает за принятие решений относительно регулирования свободы собраний, и это должно быть четко указано в законе<sup>262</sup>. Должна быть установлена четкая процедура взаимодействия между организаторами мероприятий и административными органами. Такая процедура должна определять адекватные сроки, используя предлагаемую дату

<sup>261</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 37, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>262</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 61.

мероприятия в качестве точки обратного отсчета, и должна предусматривать достаточное количество времени на каждый этап процесса администрирования<sup>263</sup>.

192. В дополнение, процесс администрирования должен включать в себя возможность подачи жалобы на решение административного органа в независимый суд. Обжалование должно осуществляться быстро и своевременно, с тем, чтобы реализовать любой пересмотр решения властей и не допустить дальнейшего ущемления прав заявителя<sup>264</sup>. В этом контексте, ЕСПЧ постановил, что отсутствие эффективной процедуры обжалования решения о запрете собрания до даты проведения такого запланированного собрания является нарушением ЕКПЧ<sup>265</sup>.

193. Спецдокладчик указал, что организаторы должны иметь возможность добиваться оперативного, компетентного, независимого и беспристрастного судебного и, если это уместно, административного пересмотра любых введённых ограничений<sup>266</sup>.

194. Если власти не дают быстрого ответа на уведомление, то в законодательстве должно быть положение, позволяющее организатору публичного собрания продолжать запланированную деятельность в соответствии с указанными в этом уведомлении условиями и без какого-либо ограничения<sup>267</sup>.

195. Административные органы должны выполнять свои обязанности, предписанные законом, а также нести ответственность за их невыполнение, процедурное или по существу, до начала собрания, во время его проведения или после собрания<sup>268</sup>.

#### *Принятие решений и их пересмотр в отдельных государствах-участниках*

196. Решения относительно собраний принимаются полицией или муниципальными властями. Регулирующий орган принимает решения по вопросам, связанным с собраниями, в Польше, Германии и Латвии. В Германии вопросы собрания решаются отдельным департаментом полиции на муниципальном уровне. В Латвии регулирующий орган – это муниципалитет, на чьей административной территории должно пройти собрание. В Швеции за решение вопросов, связанных с собраниями, отвечает полиция. Существующая практика предполагает наличие той же схемы в Ирландии и на Кипре. В Австрии компетентным органом, в зависимости от места проведения собрания, является отдел полиции определённой земли или муниципальные власти<sup>269</sup>.

---

<sup>263</sup> Там же, пункт 65.

<sup>264</sup> Там же, пункт 66.

<sup>265</sup> *Bączkowski and Others v. Poland* («Бончковски и другие против Польши») (2007)

<sup>266</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 35, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>267</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 120.

<sup>268</sup> Там же, пункт 67.

<sup>269</sup> Статья 16 Закона о собраниях Австрии.

197. В некоторых государствах-участниках существует требование о том, что ответственный орган власти должен быстро уведомить организаторов об отсутствии возражений, запрета или других ограничений, после того, как они подадут уведомление или запрос на получение разрешения. Кроме того, гарантируется быстрое рассмотрение решений независимым судом.

198. В Польше вопросы собраний регулируются соответствующей муниципальной администрацией. Решение о запрете собрания должно быть выдано не позже, чем за 96 часов до запланированной даты проведения собрания. Жалоба относительно запрета может быть подана в течение двух часов с момента опубликования решения в информационном публичном бюллетене, но подача жалобы не останавливает исполнение решения<sup>270</sup>. Соответствующий окружной суд должен без промедления рассмотреть жалобу о решении запретить собрание, в рамках особого производства, не связанного со спором сторон, не позднее, чем в течение 24 часов после поступления жалобы<sup>271</sup>. Апелляция против решения окружного суда может быть подана в апелляционный суд, который должен рассмотреть апелляцию в течение 24 часов, а его решение является окончательным<sup>272</sup>. Кроме решений, принимаемых до событий, муниципалитет несет ответственность за определенные решения, которые влияют на собрания непосредственно во время его проведения. В соответствии со статьей 17 (1) Закона о собраниях: «орган муниципалитета может назначить своего представителя для участия в собрании. Назначение такого представителя является обязательным в случае, если в ходе проведения собрания есть риск возникновения нарушений общественного порядка». (Для получения дополнительной информации, пожалуйста, смотрите часть о применении силы, огнестрельного оружия, задержания, сдерживания и разгоне.).

199. В Латвии, уведомление должно быть рассмотрено компетентным органом в течение трех дней, но не позже, чем за 48 часов до начала запланированного собрания. При рассмотрении уведомления, ответственное должностное лицо должно проверить, выполнил ли организатор все требования закона, не будет ли собрание мешать собранию, уведомленному ранее, не приведет ли организация мероприятия в это время и в этом месте к существенным нарушениям в движении транспорта и не будет ли оно угрожать общественной безопасности или общественному порядку<sup>273</sup>.

200. Для того, чтобы не подвергать угрозе участников собрания, уведомленного ранее, и для предотвращения значительных перебоев в движении транспорта, а также угрозы общественной безопасности или общественному порядку, муниципалитет вправе вводить ограничения в отношении места, времени и способа проведения мероприятия, не мешая достижению цели собрания, если муниципалитет не может прийти к соглашению с организатором о необходимых изменениях<sup>274</sup>. Такое решение должно быть принято не позднее, чем за пять рабочих дней до объявленного собрания<sup>275</sup>. В течение того же периода

---

<sup>270</sup> Статья 16 (1) Закона о собраниях.

<sup>271</sup> Статья 16 (3) Закона о собраниях.

<sup>272</sup> Статья 16 (7) Закона о собраниях.

<sup>273</sup> Часть 15 (2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>274</sup> Часть 15 (1) (1) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>275</sup> Часть 16 (1) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах. Если уведомление было предоставлено в соответствии с быстрой процедурой, установленной частью 13 (2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах, решение должно быть принято не позднее, чем за 6 часов до объявленного собрания.

времени муниципалитет имеет право принять решение о запрете собрания, если установлено, что организация собрания поставит под угрозу права других людей, демократическое государственное устройство, общественную безопасность или благополучие или общественные ценности/мораль, и если вышеупомянутые угрозы невозможно предотвратить путем введения ограничений на собрание<sup>276</sup>.

201. Организатор может обжаловать решение в суде в течение одного месяца<sup>277</sup>. Судебный пересмотр решений также доступен в отношении введенных ограничений и запретов. Административный окружной суд должен принять соответствующее решение в течение трех дней<sup>278</sup>.

202. Власти сообщили БДИПЧ, что уведомление о проведении Европрайда было подано за четыре месяца до даты запланированного собрания, а именно 20 февраля, и что оно было рассмотрено 8 июня 2015 г. Антиглобалисты подали уведомление о проведении параллельного собрания 17 февраля (между властями и организатором был спор о том, является ли такое собрание контрдемонстрацией по отношению к Европрайду - для более полной информации смотрите раздел об ограничениях). В марте организатор встретился с городскими властями, после чего муниципалитет принял решение об ограничении собрания - переносе его в другое место. После обжалования организатором, 17 июня, окружной административный суд оставил в силе решение муниципалитета. Тем не менее полный текст решения и мотивировочная часть должны были быть предоставлены только после запланированной даты проведения собрания, 7 июля. Обращение в Верховный Суд было возможным в течение одного месяца после получения полного судебного решения, которое было затруднено тем, что мотивированное решение окружного административного суда было получено уже после запланированной даты проведения собрания.

203. Более того, в Латвии, если собрание подвергает опасности участников ранее уведомленного мероприятия или вызывает значительные нарушения в движении транспорта или угрожает общественной безопасности или общественному порядку, то полиция может, в рамках обеспечения общественного порядка, ввести необходимые ограничения, связанные с безопасностью, непосредственно в месте проведения собрания, независимо от решения муниципалитета. Можно попросить письменное обоснование для таких действий со стороны полиции, которые впоследствии могут быть оспорены и обжалованы в соответствии с Законом об административном процессе<sup>279</sup>.

204. Закон Баварии о собраниях предусматривает, что меры, касающиеся ограничения или запрещения собрания, должны быть приняты «своевременно» перед началом собрания<sup>280</sup>. Обжалование решений, основанных на положениях Закона о собраниях, не останавливает исполнение решений<sup>281</sup>.

205. В этой связи, организаторы протестов, связанных с саммитом G7, просили выдать «общественно важное и законное разрешение муниципалитета Гармиш-Партенкирхен» на

---

<sup>276</sup> Часть 15 (1) (2) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>277</sup> Встреча с представителями муниципалитета и полиции в Риге, 19 июня 2015 года.

<sup>278</sup> Часть 17 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>279</sup> Часть 16 (3) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>280</sup> Статья 15 (3) Закона Баварии о собраниях.

<sup>281</sup> Статья 25 Закона Баварии о собраниях.

установление 1 мая 2015 года палаточного лагеря для участников протеста. Муниципалитет отклонил просьбу решением от 22 мая 2015, которое было выслано организаторам 27 мая 2015 года. 29 мая 2015 года организаторы, через своих уполномоченных представителей, подали заявление в административный суд Мюнхена с просьбой отменить данное решение. 2 июня административный суд вынес решение.

206. Организатор собраний в Гармиш-Партенкирхене и Эльмау проинформировал БДИПЧ, что, несмотря на то, что они предоставили уведомление о запланированных протестах против саммита G7 в марте 2015 года, решения об ограничениях были приняты только 28 мая 2015 года, за несколько дней до даты планируемого собрания. Организатор посчитал такую задержку преднамеренным препятствием в организации собраний<sup>282</sup>.

#### *Выводы и рекомендации по принятию решений и их пересмотру*

207. Хорошей практикой является наличие требования о том, чтобы ответственный орган рассматривал заявления и сообщал организаторам о запрете собрания вскоре после того, как они представляют свое уведомление, как имеет место в Латвии, а также установление крайнего срока, до которого необходимо довести до сведения организатора решение о запрете, как это происходит в Польше. Получение организаторами информации о запретах вскоре после подачи уведомления и задолго до начала собрания, поспособствует тому, что у организаторов будет больше возможности применять средства правовой защиты от необоснованных запретов или разрабатывать альтернативные планы для своих собраний, тем самым реализовывая своё право на свободу мирных собраний.

208. Обеспечение возможности проведения быстрого независимого судебного рассмотрения, как это происходит в Латвии, Польше и Швеции, является позитивной практикой. Тем не менее тот факт, что подача жалобы не приостанавливает исполнения соответствующего решения, например, как это происходит в Польше или в немецкой федеральной земле Бавария, может сделать данное средство правовой защиты неэффективным. Кроме того, два часа в качестве временных рамок доступных для обжалования запрета на собрание в Польше является чрезмерно ограничительным положением, так как такой короткий период времени, как представляется, не может быть оправдан никакой правовой необходимостью.

209. Как указывается в Руководящих принципах, право на эффективное средство правовой защиты включает право обжаловать содержание любых ограничений или запретов на проведение собраний. Обжалование должно осуществляться быстро и своевременно, чтобы реализовать любой пересмотр решения властей и получить окончательное решение суда до даты запланированного проведения собрания, указанной в уведомлении<sup>283</sup>.

210. Отсутствие правовой возможности обжалования предварительных ограничений или условий, налагаемых на проведение собраний в некоторых государствах-участниках, как, например, в Польше, не соответствует международным стандартам в области прав человека.

---

<sup>282</sup> Встреча с организатором собрания группы протеста Стоп G7 Эльмау в Гармиш-Партенкирхене, 5 июня 2015 года.

<sup>283</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункт 137.

Закон о собраниях Польши не предусматривает наличия срока, в течение которого власти должны ответить на уведомление, таким образом, чтобы у властей было время сформулировать возражения или, в качестве альтернативы, начать переговоры о маршруте собрания с его организаторами. Организаторам должно быть сообщено о причинах любого решения и должна быть предоставлена возможность оспорить решение соответствующих государственных органов в судебном порядке. Организаторы собрания не должны принуждаться к принятию ограничений и должны иметь возможность оспорить ограничения. Закон Баварии о собраниях также не устанавливает конкретных сроков, в течение которых властям необходимо принять решения об ограничении или запрете. С другой стороны, примером хорошей практики является юридическое требование незамедлительного рассмотрения уведомления в Латвии.

211. Хорошей практикой является чёткое обеспечение наличия правовых средств оспаривания запретов и предварительных ограничений или условий, налагаемых на собрания, например, как в Латвии. Тем не менее, тот факт, что после обжалования ограничений организатором собрания антиглобалистов, окружной административный суд не представил мотивированное решение, повлиял на то, что суд первой инстанции, как средство правовой защиты, оказался неэффективным, а возможность реального доступа к своевременному рассмотрению дела во второй инстанции - иллюзорной.

212. Доступ организаторов к эффективным средствам правовой защиты не должен затрудняться, в том числе, из-за задержек в принятии решений или при передаче таких решений соответствующими органами власти, как это происходило, согласно имеющимся данным, в Латвии и Польше, и как уже отмечалось выше.

213. Выводы и рекомендации по принятию решений и их пересмотру:

- Обеспечивать, чтобы правовое регулирование собраний проводилось прозрачным способом, а организаторы своевременно уведомлялись о соответствующих решениях с обоснованием причин, и имели возможность незамедлительно воспользоваться эффективным средством правовой защиты посредством рассмотрения дела в административном и судебном порядке;
- Обеспечивать, чтобы любое ограничение на проведение собрания передавалось организаторам собраний своевременно в письменной форме, и содержало, в том числе, подробное объяснение причин каждого ограничения;
- Обеспечивать, чтобы организаторы собрания не вынуждались принимать любые ограничения и могли оспаривать их содержание в суде, до даты проведения собрания, независимо от формы, в которой передаётся решение о таких ограничениях.

## РОЛЬ ОРГАНИЗАТОРОВ

214. Как уже было сказано выше, не у каждого собрания есть организатор. Так всё чаще происходит в современном мире, где средства электронной коммуникации позволяют

быстро мобилизовать людей на совместные действия. Раздел, представленный ниже, касается обязанности организатора в случаях собраний, у которых есть конкретный организатор. Тем не менее власти должны содействовать также проведению стихийных собраний или собраний, которые не имеют организаторов.

*Роль организаторов: международные стандарты и хорошая практика*

215. На предварительной стадии планирования собраний, особенно в ситуации больших собраний или собраний, организованных по спорным вопросам, хорошей практикой является обсуждение организатором и правоохранительными органами мер обеспечения общественной безопасности, которые должны быть предприняты. Обсуждаться могут такие вопросы, как, например, расположение сотрудников полиции, функции распорядителей на собрании, а также характер действий полиции по поддержанию порядка<sup>284</sup>. Участие других служб, например, пожарной службой и службой скорой медицинской помощи, может также способствовать дискуссии относительно поиска возможных решений проблем и рисков, связанных с проведением данного собрания, а также действий, которые необходимо будет предпринять в случае, если эти риски или проблемы окажутся реальными. Включение в законодательство требования об обязательной оценке риска организаторами всех публичных собраний, проводящихся вне помещений, создаст излишне бюрократизированный и усложненный режим регулирования и станет фактором, неоправданно затрудняющим группам и отдельным лицам реализацию их права на свободу мирных собраний<sup>285</sup>. Любые подобные переговоры должны быть абсолютно добровольными, и организатора собрания никогда нельзя принуждать или заставлять принимать ограничительные условия<sup>286</sup>.

216. Процедура уведомления всегда должна быть бесплатной, с тем чтобы не ущемлять права организаторов на свободу мирных собраний по причине финансовых расходов<sup>287</sup>. Затраты на обеспечение дополнительных услуг содействия собраниям и их охране должны быть покрыты государством. В частности, все затраты, связанные с обеспечением достаточного уровня безопасности (включая управление транспортными потоками и большим скоплением людей, медицинские услуги) должны быть полностью покрыты органами государственной власти, которые не должны взимать никаких дополнительных денежных сборов за надлежащее обеспечение охраны порядка во время собрания<sup>288</sup>. Аналогичным образом, ответственность за уборку территории после проведения публичного собрания должна лежать на муниципальных органах власти<sup>289</sup>.

---

<sup>284</sup> Там же, пункт 5.1.

<sup>285</sup> Там же, пояснительная записка, пункт 189.

<sup>286</sup> Там же, пункт 103.

<sup>287</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 г., пункт 57.

<sup>288</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункт 5.3; см. также «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 г., пункт 57.

<sup>289</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 32; См. также «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 г., пункт 57.

217. Обязательством государства в рамках обеспечения права на мирные собрания является предоставление основных услуг, связанных с управлением транспортными потоками, оказанием медицинской помощи<sup>290</sup> и уборкой территории после собрания<sup>291</sup>. Организаторы не должны нести ответственность за предоставление таких услуг, а также вносить за них оплату.

218. От организаторов некоммерческих публичных собраний не следует требовать страхования гражданской ответственности за их мероприятие<sup>292</sup>, поскольку любое такое требование является непропорциональным и будет иметь сдерживающий эффект в отношении права на свободу собраний<sup>293</sup>. В некоторых случаях обоснованным может оказаться рекомендация организаторам обеспечить определенное количество распорядителей для проведения своего собрания. Однако решение организаторов о привлечении распорядителей на собрание можно только поддерживать, а не делать обязательным требованием<sup>294</sup>. Такая рекомендация не должна умалять позитивного обязательства государства по предоставлению достаточных ресурсов для охраны порядка во время собрания, а также по общей защите правопорядка правоохранительными органами во время собраний<sup>295</sup>.

219. Организаторы и распорядители обязаны прилагать разумные усилия, чтобы обеспечить соблюдение требований закона и мирный ход своих собраний, однако их не следует привлекать к ответственности за невыполнение этих обязанностей, если только они лично не нарушали существующее законодательство, касающееся поведения участников собрания<sup>296</sup>. Этот принцип применяется также и в тех случаях, когда собрание перерастает в серьезные публичные беспорядки. В таких случаях государство обязано ограничивать наносимый ущерб. Однако ни при каких обстоятельствах организаторов законных и мирных собраний не следует привлекать к ответственности за ущерб, нанесенный другими лицами, там где организаторы лично не причастны к таким действиям и не имели таких намерений, направленных на причинение ущерба или совершение других нарушений<sup>297</sup>.

220. Спецдокладчик ООН особо подчеркнул, что организаторы собраний не должны нести ответственность за поддержание общественного порядка<sup>298</sup> и за противозаконное

---

<sup>290</sup> См. принцип 5 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка.

<sup>291</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 32.

<sup>292</sup> Там же, пункт 5.2.

<sup>293</sup> Там же, пояснительная записка, пункт 198.

<sup>294</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., стр. 11.

<sup>295</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 195.

<sup>296</sup> На организаторов нельзя возлагать ответственность за действия отдельных участников или распорядителей; напротив, любой распорядитель или участник собрания должен нести ответственность в индивидуальном порядке, если он совершит правонарушение или не будет выполнять законных требований сотрудников правоохранительных органов. См. Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункты 112 и 197.

<sup>297</sup> Там же, пункт 198.

<sup>298</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 31.

поведение участников или третьих лиц. Необходимо соблюдать принцип индивидуальной ответственности участников собрания, также из-за презумпции мирного характера собрания. Привлечение организаторов акций к ответственности представляло бы собой явно непропорциональную реакцию: организаторам вменялись бы в вину действия, совершённые другими лицами (в том числе и возможными агентами-provokatorami), не контролируемые организаторами, а сами действия невозможно рациональным образом предвидеть<sup>299</sup>. Организаторы не должны нести ответственность за противоправное поведение других людей, так как это привело бы также к ослаблению доверия и сотрудничества между организаторами собрания, его участниками и властями и к сдерживанию потенциальных организаторов собрания от осуществления своих прав<sup>300</sup>. Так же, отдельные участники собрания, которые лично не совершали никаких насильственных действий, не могут быть привлечены к ответственности, даже если другие участники собрания прибегали к насилию и нарушали общественный порядок<sup>301</sup>.

221. Любая ответственность, возникающая после собрания, например, за преднамеренное игнорирование законных ограничений, и любые санкции, налагаемые на организаторов, должны соответствовать принципу пропорциональности<sup>302</sup>. Несоразмерные санкции и чрезмерно высокие штрафы, налагаемые на организаторов и участников собрания после мероприятий, например денежные штрафы или аресты, нарушают право на свободу мирных собраний и оказывают сдерживающее влияние на осуществление этой свободы в будущем<sup>303</sup>. Более того, любой человек, обвиненный в правонарушении, связанным с проведением собрания, должен иметь право на справедливое судебное разбирательство<sup>304</sup>, независимо от того, какой тип ответственности (уголовная или административная) предусмотрен за соответствующие действия.

### *Роль организаторов в отдельных государствах-участниках*

222. Хотя в Республике Кипр не существует конкретного правового документа, регулирующего осуществление права на свободу мирных собраний, встреча БДИПЧ с организатором собрания в Никосии показала, что организатор имел список обязанностей и ответственности, который также предусматривал определенные финансовые расходы. БДИПЧ проводило мониторинг первомайской демонстрации в Никосии, организованной общекиприотской федерацией труда и различными политическими группами левой направленности. После первых выступлений в месте сбора, около 2500 участников собрания прошли в район контрольного пункта у отеля «Ледра пэлэс» в буферной зоне, которая

<sup>299</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 112.

<sup>300</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 26, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_.31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_.31.66_R.pdf).

<sup>301</sup> ЕСПЧ, *Ezelin v. France* («Эзелен против Франции») (1991), пункт 53; Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 111.

<sup>302</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 109; См. также ЕСПЧ, *Ezelin v. France* («Эзелен против Франции») (1991).

<sup>303</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / НRC / 23/39, 24 апреля 2013 г., пункт 77.

<sup>304</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 110.

разграничивает Никосию в качестве разделенного города и находится под эгидой ООН. Здесь, марш объединился с другим собранием около 300 представителей турецкой общины Кипра, которые пришли с северной части, не контролируемой Республикой Кипр. Организатор, как уже упоминалось ранее, уведомил полицию Республики Кипр. Формальная юрисдикция полиции распространяется на весь остров, но полиция не может исполнять свои обязанности в буферной зоне и районах к северу от неё. Поэтому, организатор также сообщил ООН о данном собрании и сотрудничал с гражданским департаментом и департаментом полиции ООН. Кроме того, организатор предоставил распорядителей, составил план экстренной эвакуации, организовал и заплатил за предоставление скорой медицинской помощи и за уборку территории после собрания<sup>305</sup>.

223. Аналогичным образом, в то время как не существует каких-либо конкретных положений об обязанностях организаторов собраний в Ирландии, организатор собрания, мониторинг которого БДИПЧ проводило в Дублине, предоставил распорядителей и уведомил представителей полиции. Полиция также проинформировала БДИПЧ о том, что тактика реагирования полиции на развивающуюся ситуацию включает в себя в качестве первого шага просьбу привлечь распорядителей к решению вопросов, до вмешательства в ситуацию сотрудников правоохранительных органов<sup>306</sup>.

224. В большинстве государств-участников, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, существуют конкретные правовые положения с описанием обязанностей и ответственности организаторов, связанных с проведением собрания и обеспечением общественного порядка.

225. В Законе Австрии о собраниях отдельно отмечается, что лидеры и распорядители несут ответственность за поддержание правопорядка на собрании. Они должны немедленно реагировать на незаконные высказывания или действия и должны прекратить собрание, если их требования не соблюдаются<sup>307</sup>. Кроме того, компетентный орган вправе направить ряд своих представителей на любое собрание; им должно быть обеспечено соответствующее место в собрании, и они также имеют право на получение информации о личности заявителей и спикеров<sup>308</sup>. Кроме того, как отмечалось ранее, формуляр уведомления требует от организатора указать рекомендуемые полицейские меры, необходимые для обеспечения собрания, а также то, каким образом должно быть перенаправлено движение транспорта, если такая необходимость возникнет (смотрите пункт 102).

226. Закон Баварии о собраниях включает в себя подробный перечень обязанностей лиц, отвечающих за собрание<sup>309</sup>, а также конкретные обязанности организатора, касающиеся сотрудничества с компетентными государственными органами в процессе подготовки к собранию<sup>310</sup>. В дополнение к обязанности предоставлять уведомление о планируемых публичных собраниях, как уже упоминалось ранее, организаторы обязаны сотрудничать с властями на этапе подготовки к собранию. Такое сотрудничество предполагает

---

<sup>305</sup> Встреча с представителем общекиприотской федерации труда, 30 апреля 2015 года.

<sup>306</sup> Встреча с полицией в Дублине, 14 апреля 2015 года.

<sup>307</sup> Статья 11 Закона Австрии о собраниях.

<sup>308</sup> Статья 12 Закона Австрии о собраниях.

<sup>309</sup> Статья 4 Закона Баварии о собраниях.

<sup>310</sup> Статья 14 Закона Баварии о собраниях.

предоставление большего объёма информации, чем требуется по закону о собраниях. Соответствующие вопросы появляются уже в уведомительном формуляре. Хотя эта информация предоставляется на добровольной основе, как это предусмотрено в Законе, степень, в которой организатор готов сотрудничать, может повлиять на официальное решение о введении ограничения или запрета на собрание<sup>311</sup>. В решении Brokdorf, немецкий Конституционный суд постановил, что чем большее желание сотрудничества показывает организатор на этапе предварительного уведомления, тем выше будет порог допустимого вмешательства государства для защиты общественной безопасности и порядка<sup>312</sup>. По мнению некоторых комментаторов, такой подход является «навязанной законом системой взаимного сотрудничества, с постепенно повышающимися полномочиями власти на вмешательство в случае игнорирования такого сотрудничества другой стороной»<sup>313</sup>.

227. Лидером (руководителем) собрания является организатор или физическое лицо, которому организатор доверил данную функцию<sup>314</sup>. Руководитель должен присутствовать на собрании. Он или она несет ответственность за определение способа проведения собрания, в том числе за предоставление права на выступление, а также имеет право прерывать выступления и завершать собрание в любой момент. Руководитель также отвечает за поддержание порядка во время собрания. Для предоставления помощи в выполнении этих задач он или она может обратиться к распорядителям<sup>315</sup>. Компетентный орган может отклонить кандидатуру руководителя или распорядителя, если есть основания подозревать, что такое лицо может представлять угрозу мирному характеру собрания<sup>316</sup>. Компетентный орган может потребовать, чтобы организатор увеличил количество распорядителей, если есть основания подозревать, что без увеличения их количества будет существовать угроза национальной безопасности<sup>317</sup>.

228. Организаторы публичного собрания или публичного мероприятия в Швеции несут ответственность за обеспечение правопорядка во время проведения их собрания или мероприятия<sup>318</sup>. Полиция должна проинформировать организаторов об условиях, которые должны быть выполнены, для того, чтобы поддерживался порядок и безопасность во время их собрания или мероприятия. Такие условия могут включать в себя обязательство организатора нанять дополнительный персонал. Обязанность нанимать охрану в соответствии с Законом (1980: 578) об охране может быть наложена только в случае проведения концертов или публичных мероприятий. Эти условия не могут обременять организатора ненужными затратами или излишне препятствовать мероприятию любым способом. Организатор одного из собраний в Гетеборге, мониторинг которого проводило БДИПЧ, проинформировал БДИПЧ, что для того, чтобы обеспечить поведение участников собрания в рамках закона, они задействовали распорядителей, а также разработали и раздали соответствующие принципы для участников собрания. Люди или группы могли

---

<sup>311</sup> Статья 14 Закона Баварии о собраниях.

<sup>312</sup> BVerfGE 69, 315, 357 (1985).

<sup>313</sup> Salát, указ. соч., примечание 57, р. 78.

<sup>314</sup> Статья 3 (1) Закона Баварии о собраниях.

<sup>315</sup> Статья 4 (1) (2) Закона Баварии о собраниях.

<sup>316</sup> Статья 13 (5) (6) Закона Баварии о собраниях.

<sup>317</sup> Статья 13 (7) Закона Баварии о собраниях.

<sup>318</sup> Статья 16 Закона об охране общественного порядка.

присоединиться к демонстрации при условии, что они соглашались вести себя в рамках данных принципов<sup>319</sup>.

229. Латвийский закон предписывает иметь по меньшей мере два распорядителя на каждые сто участников, для чего организатор может также пригласить лицензированную фирму по охране безопасности<sup>320</sup>. В Законе говорится, что организатор несет ответственность за соблюдение закона<sup>321</sup> и что руководитель собрания и его или её помощники должны подать заявление, вместе с уведомлением, о том, что они берут на себя ответственность за соблюдение закона во время мероприятия<sup>322</sup>. Руководитель и его или её помощники, а также распорядители, несут личную ответственность за поддержание порядка во время мероприятия<sup>323</sup>. Степень соблюдения закона определяется представителями местных властей и полицией<sup>324</sup>. Следует также отметить, что существует общий призыв к полиции, чтобы не допускать проведения собраний, организованных в нарушение требований закона о собраниях, однако закон не уточняет, какие меры полиция уполномочена принимать для этого<sup>325</sup>.

230. Власти Риги сообщили БДИПЧ, что, для оказания помощи в проведении Европрайда, они планировали воплотить в жизнь требование о наличии двух распорядителей на каждые 100 участников собрания<sup>326</sup>. Организатор запланировал задействовать 40 распорядителей (из расчёта примерно 5000 участников, в соответствии с требованиями, такое количество распорядителей было недостаточным), 12 из которых работали на контрольных пунктах при входе в парк, будучи ответственными за проверку лиц (в том числе их сумок), желающих присоединиться к собранию. Организатор посчитал данное требование обременительным, из-за нехватки людских ресурсов в его распоряжении для выполнения данной функции, а также из-за возможности возникновения стычек и угроз в отношении людей, работавших на контрольных пунктах.

231. Кроме того, руководитель собрания в Латвии несёт обязанности, связанные с возможным прекращением собрания. Если во время собрания участники нарушают положения закона о собраниях и не подчиняются требованиям руководителя, соответствующих помощников или распорядителей, то руководитель должен либо объявить о завершении мероприятия либо попросить полицию или ответственного представителя местной власти объявить участникам о прекращении собрания и необходимости разойтись<sup>327</sup>.

232. Организатор и руководитель собрания в Польше обязаны обеспечить, чтобы собрание соответствовало законодательству, а также - проводить собрание таким образом, чтобы предотвращать любой ущерб, который может быть нанесён участниками собрания. Для этого, организатор и руководитель собрания должны принять меры, предусмотренные в

---

<sup>319</sup> Встреча с представителем SAC, 30 апреля 2016 года.

<sup>320</sup> Часть 14 (5) (6) (7) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>321</sup> Часть 6 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>322</sup> Часть 14 (8) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>323</sup> Часть 20 (1) Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>324</sup> Часть 21 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>325</sup> Часть 24 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>326</sup> Встреча с представителями муниципальных властей и полиции, 19 июня 2015 года.

<sup>327</sup> Часть 32 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

законе<sup>328</sup>. На протяжении собрания, его руководитель обязан оставаться в контакте с представителем муниципального органа, указанного в статье 17 (1), или с сотрудниками полиции, если полиция присутствует на месте проведения собрания<sup>329</sup>. Во время собрания, руководитель должен иметь специальный документ, идентификатор, который выдаётся муниципальным органом<sup>330</sup>. Кроме того, обязанностью руководителя собрания является требовать от каждого, чьё поведение нарушает положения закона, или кто пытается помешать проведению собрания, чтобы такое лицо покинуло собрание. В случае, если указанное лицо не подчиняется требованию руководителя собрания, руководитель может обратиться за помощью к полиции или городской охране. Руководитель собрания должен прекратить собрание в случае, если участники не выполняют его требований или если собрание нарушает положения закона о собраниях или уголовное законодательство<sup>331</sup>.

233. БДИПЧ имело возможность наблюдать за работой распорядителей на нескольких собраниях, таких как марш для бездомных в Дублине, первомайская демонстрация в Никосии, большинство собраний во время саммита НАТО в Варшаве и на первомайских собраниях в Гётеборге, на Европрайде в Риге, демонстрации в Мюнхене и протесте против Бильдербергского клуба в Тельфс.

234. Роль распорядителей значительно отличалась от собрания к собранию. Во время Европрайда в Риге распорядители проверяли сумки в пунктах входа в парк, где собирались участники собрания. В Гётеборге марши синдикалистов, партии Левых и Социал-демократической партии были почти полностью самоуправляемыми, и правопорядок обеспечивали только распорядители. На собрании, организованном КОД (Комитет по защите демократии) в Варшаве, 30-40 распорядителей содействовали проведению собрания с участием около 400 человек. Распорядители информировали участников и прохожих о том, какие улицы были открыты для движения, и растягивали красную ленту, чтобы предотвратить случайный выход участников и прохожих на улицу. В конце собрания, они предупреждали проезжающих мимо велосипедистов о том, что люди покидают место собрания. В Тельфс некоторые распорядители держали в руках флаги и плакаты, а другие были оснащены портативными радиопередатчиками и переговаривались с другими распорядителями.

235. Невыполнение соответствующих требований законодательства относительно процедуры проведения собраний, может привести к гражданской, административной или уголовной ответственности организаторов и участников, в зависимости от юрисдикции.

236. Кодекс об административных правонарушениях Латвии предусматривает административную ответственность за нарушение процедуры организации и проведения собраний, уличных шествий и пикетов<sup>332</sup>. На основании положений уголовного права, в случае нарушения требований процедуры организации или проведения собраний, если в результате мероприятия «был нанесен существенный ущерб порядку работы государственной власти или органов местного самоуправления или интересам лиц,

---

<sup>328</sup> Статья 19 (1) Закона о собраниях.

<sup>329</sup> Статья 19 (2) Закона о собраниях.

<sup>330</sup> Статья 19 (3) Закона о собраниях.

<sup>331</sup> Статья 19 (5) (6) Закона о собраниях.

<sup>332</sup> Часть 174 Кодекса об административных правонарушениях Латвии.

охраняемых законом», может применяться наказание в виде лишения свободы на срок, не превышающий одного года, или временное лишение свободы, или общественные работы, или штраф<sup>333</sup>. В случае наступления «серьёзных последствий», может применяться наказание в виде лишения свободы на срок не более пяти лет или временное лишение свободы, или общественные работы, или штраф<sup>334</sup>.

237. В Австрии, в соответствии с частью 19 Закона о собраниях 1953 года, любое нарушение положений Закона о собраниях должно наказываться арестом на срок до шести недель или денежным штрафом в размере до 720 евро, размер которого определяется компетентным органом власти, если только нарушение не является преступлением в соответствии с уголовным законодательством. Такие нарушения также включают в себя нарушение обязательства организатора уведомлять власть о собрании. Тем не менее участник собрания, преднамеренно скрывший своё лицо, имеющий оружие или другие предметы, которые при определённых обстоятельствах будут использоваться насильственным способом против людей или имущества, может быть наказан соответствующим уголовным судом лишением свободы на срок до шести месяцев или денежным штрафом в размере до 360 дневных ставок, а в случае повторяющихся действий - лишением свободы до одного года или штрафом в размере 360 дневных ставок<sup>335</sup>.

238. В Австрии, по информации, полученной БДИПЧ, несмотря на то, что организатор несёт ответственность за поддержание правопорядка во время собрания и может быть привлечён к ответственности за инциденты с применением насилия или за ущерб имуществу, причинённый третьими лицами, на практике сложно найти лицо, ответственное за совершение таких действий<sup>336</sup>. Организатор также не несет ответственности за уборку территории после собрания или за обеспечение собрания санузлами.

239. В немецкой федеральной земле Бавария, тот, кто призывает к участию в собрании, которое было запрещено в законном порядке, или в отношении которого было принято решение о прекращении, или кто использует элементы одежды, чтобы скрыть свою личность, участвуя в собрании или направляясь для участия в нём, или носит защитное оружие или аналогичные предметы, может быть наказан лишением свободы на срок до одного года или штрафом. Такое же наказание может быть наложено за нарушение руководителем или организатором введённого ограничения или запрета, или судебного решения об иных ограничениях<sup>337</sup>. Организатор, который нарушает требование об уведомлении, подвергается штрафу в размере до 3000 евро<sup>338</sup>.

240. В Швеции нарушение требований относительно получения разрешения или уведомления (умышленное или по неосмотрительности), может вылиться в необходимость организаторам нести расходы полиции по поддержанию порядка на собрании, если расходы

---

<sup>333</sup> Уголовное право, часть 226 (1) Нарушение требований об организации и проведении публичных мероприятий.

<sup>334</sup> Уголовное право, часть 226 (2) Нарушение требований об организации и проведении публичных мероприятий.

<sup>335</sup> Статья 19 Закона Австрии о собраниях.

<sup>336</sup> Информация, полученная от австрийских властей 12 декабря 2016 года.

<sup>337</sup> Статья 20 (2) Закона Баварии о собраниях.

<sup>338</sup> Статья 21 (2) Закона Баварии о собраниях.

являются результатом неосмотрительности со стороны организатора<sup>339</sup>. Штраф или максимум шесть месяцев тюремного заключения могут быть наложены на тех, кто, как организатор, умышленно или по неосмотрительности нарушает требование о получении разрешения или об уведомлении, или решение о запрете, а также подает ложную информацию о любых обстоятельствах, о которых он или она должны сообщить в заявлении или уведомлении, либо в ответ на запрос со стороны полиции, или продолжает организацию, или проведение публичного собрания или мероприятия после того, как было принято решение о его прекращении или разгоне<sup>340</sup>.

241. В Польше, в связи с принятием нового закона о собраниях, были внесены изменения в Закон о мелких правонарушениях, и было включено положение, согласно которому каждый, кто совершает следующие правонарушения, может подлежать лишению свободы или штрафу: «[кто] 2) организует собрание без необходимого уведомления или проводит такое собрание или запрещенное собрание, 3) проводит собрание после его прекращения, 4) в качестве организатора или руководителя собрания, незаконно занимает или отказывается покидать место, которое находится в правовом ведении другого лица или организации». Такое же наказание предусмотрено для тех, «кто, 1) будучи руководителем или организатором собрания, намеренно не принимает необходимых мер для того, чтобы обеспечивать соответствие собрания закону и для предотвращения ущерба, который наносится участниками собрания»<sup>341</sup>.

#### *Выводы и рекомендации по обязанностям и ответственности организаторов*

242. В соответствии с Законом Польши о собраниях, организатор и руководитель собрания ответственны за «проведение собрания в соответствии с законом» и «обязаны выполнять его таким образом, чтобы предотвращать преднамеренное нанесение участниками ущерба», и должны принять меры, предусмотренные законом, для достижения этой цели. Как уже отмечалось БДИПЧ при рассмотрении данного законопроекта, это положение является проблематичным, поскольку организаторы или руководители не должны нести ответственность за неисполнение своих обязанностей, если они не нарушают действующие законы намеренно, и не должны нести ответственность за охрану правопорядка (охрану общественного порядка), так как это роль полиции. Они также не должны нести ответственность за действия отдельных участников собрания (или за действия лиц, не являющихся участниками). Они не должны преследоваться за правонарушения, совершенные другими лицами, без наличия убедительных доказательств того, что они сами преднамеренно совершали такие нарушения<sup>342</sup>. Данный вид ответственности является чрезмерным, а такое положение не соответствует международным гарантиям в сфере права на свободу собраний.

243. Аналогичным образом, положения Уголовного закона Латвии, как представляется, предусматривают ответственность за действия третьих лиц, поскольку закон

---

<sup>339</sup> Статья 27 Закона об охране общественного порядка.

<sup>340</sup> Статья 29 Закона об охране общественного порядка.

<sup>341</sup> Статья 52.

<sup>342</sup> *Ezelin v. France* («Эзелен против Франции») пункт 53.

криминализирует нарушения процессуальных требований в отношении организации или проведения собраний, в результате которых причинён ущерб.

244. Требование относительно того, чтобы руководитель собрания носил идентификатор, выданный органом муниципальной власти, как в Польше, также является проблематичным, поскольку законодательство предусматривает систему уведомлений, что означает, что заявители не должны просить разрешения у власти на проведение собрания. Тем не менее включение такого требования может рассматриваться как приравнивание уведомления к разрешению или одобрению властями проведения собрания, что является неприемлемым в соответствии с международными стандартами<sup>343</sup>.

245. В соответствии с Руководящими принципами, «организатор» – это лицо или лица, которые несут основную ответственность за проведение собрания. Организатором можно считать лицо, от имени которого подается предварительное уведомление<sup>344</sup>. Однако, не у каждого собрания есть организатор. Например, в случае стихийных собраний также возможно, что собрание не будет иметь определённого организатора<sup>345</sup>. Непонятно, каким образом будут применяться положения закона об обязанностях и ответственности организаторов в таких случаях, в том числе в Польше, где стихийные собрания предусмотрены в Законе о собраниях.

246. Особенно беспокоит тот факт, что во многих государствах-участниках, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, в отношении организаторов незапланированных или несанкционированных собраний могут быть приняты особо жесткие санкции, независимо от мирного характера собрания или наличия нарушений общественного порядка. Такая практика не учитывает индивидуальных обстоятельств каждого отдельного собрания или презумпции в пользу проведения собраний и может быть использована для чрезмерного ограничения осуществления права на свободу мирных собраний. Как подтвердил Спецдокладчик ООН, если организаторы не уведомят власти, то они не должны автоматически подлежать уголовному или административному преследованию в виде штрафа или тюремного заключения<sup>346</sup>. ЕСПЧ также определил, что «свобода принимать участие в мирной демонстрации имеет такую важность, что наложение санкций – даже на уровне дисциплинарных взысканий – за участие в демонстрации, не запрещённой властями, невозможно до тех пор, пока лицо действительно не совершит противоправных деяний»<sup>347</sup>. Наказание организаторов и участников может произвести значительный сдерживающий эффект на людей, которые хотели бы осуществлять свои основные свободы.

247. Следует отметить, что в соответствии с Законом Баварии о собраниях, освобождающим от требования об уведомлении только стихийные собрания и определяющим такие собрания как всегда незапланированные и не имеющие организатора, организатор или руководитель любого неуведомленного собрания может быть наказан даже если собрание прошло в качестве немедленной реакции на событие, которое невозможно было

---

<sup>343</sup> Юридическое заключение БДИПЧ относительно проекта Закона о собраниях Польши.

<sup>344</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 185.

<sup>345</sup> Там же, пункт 127.

<sup>346</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединённых Наций, A / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 г., пункт 51.

<sup>347</sup> *Galstyan v Armenia* («Галстян против Армении»), пункт 115.

предвидеть, и когда подача предварительного уведомления была практически неосуществимой. Как объяснялось выше, такая практика не соответствует Руководящим принципам, в которых говорится, что стихийные собрания являются исключением из требования о предварительном уведомлении, поскольку они происходят в условиях, когда законодательно установленный срок не может быть соблюден. Основным определяющим критерием не является незапланированный характер собрания, а то, что своевременное уведомление не представляется возможным или является практически неосуществимым, так как даже стихийные собрания можно предварительно организовать.

248. Как было отмечено Спецдокладчиком ООН, организаторы собраний не могут нести ответственность за обеспечение общественного порядка и надлежащей безопасности. За эти вопросы должны в первую очередь отвечать органы государственной власти. Обязанность государства защищать безопасность всех групп и отдельных лиц во время осуществления ими свободы мирных собраний должна быть четко определена в законодательстве и подкреплена конкретными обязательствами соответствующих учреждений и органов власти для надлежащего исполнения данных обязательств. Поэтому, законодательство, которое перекладывает ответственность по обеспечению спокойствия и порядка на собрании, на организаторов, как, например, в Австрии, Польше, Латвии, Швеции или немецкой федеральной земле Бавария, возлагает на организаторов непропорционально тяжёлое бремя. Такой подход может иметь непредвиденные правовые последствия, так как на организаторов возлагается ответственность за нарушения, совершённые участниками, даже если организаторы не имеют никакого контроля над такими действиями.

249. Особенно в ситуациях больших или спорных собраний, хорошей практикой является обеспечение достаточного числа распорядителей на публичных мероприятиях, а также хорошего взаимодействия между организаторами, распорядителями, правоохранительными органами и другими соответствующими государственными структурами. Распорядители действительно могут играть важную роль в содействии собранию и обеспечении соблюдения наложенных законных ограничений<sup>348</sup>. Кроме того, обеспечив достаточное число распорядителей, организатор собрания сможет отменить возможные заявления о том, что данное собрание будет угрожать общественной безопасности<sup>349</sup>. Тем не менее в то время как добровольность задействования распорядителей является широко распространённой практикой, закон не должен требовать их использования и указывать их количество. Поэтому требование закона в Латвии относительно необходимости иметь минимум два распорядителя на каждые 100 участников собрания является чрезмерно ограничительным. Кроме того, ни организаторы, ни распорядители не являются сотрудниками правоохранительных органов и не должны трактоваться соответствующим законодательством в качестве таковых.

250. Важно также подчеркнуть, что любое требование о предоставлении распорядителей во время собрания ни в коей мере не умаляет позитивного обязательства государства по защите безопасности участников собрания и других находящихся там лиц<sup>350</sup>. Кроме того,

---

<sup>348</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 195.

<sup>349</sup> Там же, пункт 75.

<sup>350</sup> Там же.

нельзя обязывать организаторов оплачивать услуги распорядителей (профессиональных распорядителей или сотрудников частных охранных агентств)<sup>351</sup>.

Организаторы собрания могут привлекаться к ответственности за то, что они не действовали в рамках закона. Тем не менее, любые санкции или штрафы, наложенные после собрания, должны быть строго пропорциональными. Риск наложения большого и несоразмерного штрафа или другого наказания может сам по себе препятствовать осуществлению свободы мирных собраний. Например, возможные штрафы или заключение под стражу, предусмотренные в Швеции для организаторов, которые не выполняют возложенных на них обязанностей, представляются чрезмерными санкциями, что может сдерживать людей от организации собраний. Если нет признаков явно уголовно наказуемых действий, в соответствии с другими законами, за нарушение требования об уведомлении/получении разрешения, то следует налагать штраф, пропорциональный совершённым правонарушениям<sup>352</sup>. Важно отметить, что строгость наказания организатора собрания также должна соответствовать принципу пропорциональности. Строгость возможного наказания организаторов собраний в Швеции - шесть месяцев тюремного заключения или штраф за нарушение требования о получении разрешения или об уведомлении, подачу в заявлении или уведомлении ложной информации о любых обстоятельствах, либо в ответ на запрос со стороны полиции, продолжение организации или проведения публичного собрания после того, как было принято решение о его прекращении или разгоне - представляется не соответствующей международным стандартам.

#### 251. Рекомендации для государств-участников:

- Обеспечивать, чтобы обязанность по поддержанию общественного порядка во время собраний, в том числе по охране их участников, была четко определена в законе и была осознана сотрудниками правоохранительных органов и руководящими работниками всех уровней в качестве основной ответственности государства;
- Обеспечивать, чтобы организаторы собраний не несли ответственность за поддержание правопорядка во время собраний, что фактически означало бы принятие ими на себя правоохранительных функций, и чтобы организаторы и участники собраний не отвечали по закону за действия третьих лиц;
- Обеспечивать, чтобы в законе и на практике роль распорядителей собраний была четко определена как роль посредников, оказывающих помощь организаторам в управлении собранием на добровольной основе, и чтобы на распорядителей не возлагались административные функции, которые были бы непосредственно связаны с поддержанием общественного порядка во время собраний;
- Обеспечивать, чтобы обязанности организаторов собраний были ограничены принятием разумных усилий, направленных на удовлетворение требований законодательства относительно собраний, что включало бы принятие рациональных

---

<sup>351</sup> Там же, пункт 196.

<sup>352</sup> «Совместное юридическое заключение о проекте Закона Сербии о публичных собраниях», ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская Комиссия, 18 октября 2010 г., пункт 42.

мер для обеспечения мирного характера собраний и подчинение законным требованиям сотрудников правоохранительных органов;

- Обеспечивать, чтобы в отношении организаторов собраний не выдвигались какие-либо требования о страховании или о взносах для покрытия расходов по уборке территории после собраний или за иные общественные услуги (например, охрану правопорядка или медицинские услуги);
- Обеспечивать, чтобы любые санкции, применяемые к организаторам, которые не соблюдали требования законодательства в отношении собраний, были пропорциональными; в тех случаях, когда нет явно уголовно наказуемых действий, нарушение этих требований должно наказываться соответствующей суммой штрафа, применяя минимальные санкции за нарушения минимального характера.
- Обеспечивать, чтобы законодательство, имеющее отношение к собраниям, не содержало нечётко или широко сформулированных составов правонарушений, что предоставляло бы правоохранительным органам чрезмерную свободу действий и позволяло бы применять к участникам протестов чрезмерные и непропорциональные санкции.

### ЧАСТЬ III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ПУБЛИЧНЫХ СОБРАНИЙ

#### ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И КОММУНИКАЦИЯ ПОЛИЦИИ С ОРГАНИЗАТОРАМИ СОБРАНИЙ И ИХ УЧАСТНИКАМИ

*Взаимодействие и коммуникация полиции с организаторами и участниками собраний: международные стандарты и хорошая практика*

252. Взаимодействие и коммуникация полиции с организаторами собраний и их участниками может помочь в реализации права на свободу мирных собраний и в работе полиции, а также снизить риск возникновения насилия во время проведения собраний. Открытый диалог между представителями власти (включая административный орган, ответственный за получение уведомления и сотрудников правоохранительных органов), и организаторами (если их можно определить), до, во время и после собрания означает придерживаться подхода, основанного на защите и содействии, снижении напряжённости и предотвращении эскалации конфликтов<sup>353</sup>. Хорошо информированные организаторы могут играть важную роль в деле передачи участникам собрания информации о потенциальных рисках, мерах безопасности и планируемых или осуществляемых действиях полиции.

253. В том же русле, хорошей практикой охраны порядка на собраниях является принятие полицией подхода «без неожиданностей», когда сотрудники правоохранительных органов предоставляют собравшимся людям время для индивидуальной реакции на сложившуюся ситуацию, в том числе на любые адресованные им предупреждения и указания<sup>354</sup>. Предварительные предупреждения необходимы перед применением силы, однако подход «без неожиданностей» должен касаться всех аспектов охраны правопорядка во время собраний, включая, особенно планирование операции, где хорошей практикой будет поддержание связи между полицией и организаторами. Информирование организаторов собраний о планируемых действиях полиции и, насколько это возможно, координация с ними подготовки на предшествующем собранию этапе, может оказать помощь в обеспечении эффективной охраны порядка на публичных собраниях. Участники собраний, знающие о запланированных действиях полиции, могут адаптироваться и реагировать на них, избегая конфронтации или потенциальных рисков. Для обеспечения хорошей связи необходимо иметь специальный пункт для контакта в правоохранительных органах, с которым участники мероприятия могут держать связь до начала или в ходе собрания<sup>355</sup>. Хорошей практикой является также наличие аналогичного пункта для контактов у организаторов, особенно во время проведения собрания. Непосредственные контакты и диалог должны быть предпочтительным способом устранения расхождений во взглядах или спорах, как до, так и во время проведения собрания. Такого рода диалог может помочь избежать эскалации конфликта, необходимость введения ограничений либо использования силы<sup>356</sup>. Также, если в ходе собрания возникает противостояние или спор, то в качестве средства для достижения приемлемого решения должны использоваться переговоры или

---

<sup>353</sup> Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, “Facilitating Peaceful Protests” (Женевская академия международного гуманитарного права и права прав человека «Содействия мирным собраниям»), январь 2014, стр. 16, URL: [http://www.geneva-academy.ch/docs/publications/briefing5\\_web\\_singles8.pdf](http://www.geneva-academy.ch/docs/publications/briefing5_web_singles8.pdf).

<sup>354</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 150.

<sup>355</sup> Там же, пункт 149.

<sup>356</sup> Там же, пункт 5.2.

помощь посредников. Такого рода вмешательство может оказать существенную помощь в предотвращении насилия<sup>357</sup>.

254. Специальный докладчик считает эффективной практикой, которая может способствовать успешному проведению собраний, предварительное планирование мероприятий, в том числе оценку рисков, правоохранительными органами совместно с организаторами собраний и, по возможности, с местными властями. Однако участие организаторов в таком планировании никогда не должно быть обязательным<sup>358</sup>. Коммуникация и диалог со стороны организаторов и участников должно быть абсолютно добровольным делом, и не должно быть неформального или формального требования по согласованию времени и места собрания с властями. Такое требование было бы равносильно ограничению запланированного собрания<sup>359</sup>. Чрезвычайно важно, чтобы сотрудники правоохранительных органов всегда были благожелательными и реально желали сотрудничать с организаторами, памятуя о своем долге содействовать проведению мирных собраний и обеспечивать их безопасность<sup>360</sup>.

255. Разбор действий сотрудников правоохранительных органов (особенно после собраний с нестандартным развитием событий) должен стать общепринятой практикой. На совещании по подведению итогов можно эффективно обсудить целый ряд конкретных вопросов – например, соблюдение прав человека, обеспечение безопасности и защиты здоровья, безопасность журналистов, последствия собрания для местного населения, оперативное планирование и оценка риска, системы связи, вопросы командования и принятия решений; тактика, ресурсы и оборудование, а также будущие потребности в подготовке<sup>361</sup>. Хорошей практикой является приглашение организаторов собраний для участия в совещаниях, которые проводятся сотрудниками правоохранительных органов после завершения мероприятия.

256. Органы власти должны поддерживать диалог с организаторами и другими структурами в рамках публичных собраний, во время которых возникали проблемы, с тем, чтобы предупредить негативное влияние таких ситуаций на будущие собрания и чтобы предотвратить потерю доверия и уверенности в работе правоохранительных органов. Следует создать механизм извлечения уроков из опыта, с предложениями по улучшению, а также диалога с организаторами и участниками собрания, которые были затронуты действиями полиции. Судебное преследование лиц за незаконные действия (например, сотрудников полиции, применивших чрезмерную силу) является лишь одной из необходимых реакций на собрание, не имеющего мирный характер<sup>362</sup>. (для получения дальнейшей информации смотрите часть об ответственности и подотчетности сотрудников правоохранительных органов.)

---

<sup>357</sup> Там же, пояснительная записка, пункт 157.

<sup>358</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 г., пункт 68.

<sup>359</sup> Там же, пункт 56.

<sup>360</sup> Там же, пункт 71.

<sup>361</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 170.

<sup>362</sup> Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, “Facilitating Peaceful Protests” (Женевская академия международного гуманитарного права и права прав человека «Содействие мирным собраниям»), указ. соч., примечание 353.

257. Эффективная коммуникация зависит от отношений доверия. Правоохранительные органы должны постоянно работать над стратегиями укрепления доверия к ним со стороны общин, которые они обслуживают. Демографический состав правоохранительных органов должен отражать общество в целом<sup>363</sup>, а государства должны поощрять разнообразие в правоохранительных органах, с тем, чтобы общины узнавали своих представителей в полиции<sup>364</sup>.

258. Сотрудники правоохранительных органов должны проходить соответствующую подготовку, приобретая навыки «мягкого воздействия», такие, как эффективная коммуникация, ведение переговоров и посредничество, помогающие предупредить эскалацию насилия и свести конфликт к минимуму<sup>365</sup>. Нельзя забывать, что коммуникация не ограничивается только речевой коммуникацией. Поэтому сотрудники правоохранительных органов должны быть осведомлены, и проходить соответствующую подготовку, о возможных последствиях любой не прямой коммуникации, которая может быть воспринята организаторами и участниками как запугивание, например, наличие или применение некоторых видов оснащения и использование сотрудниками языка телодвижений, жестов и мимики<sup>366</sup>.

259. Частью коммуникации правоохранительных органов является также то, как они выглядят. В соответствии с Основными принципами ООН применения силы и огнестрельного оружия, сотрудники должны быть оснащены снаряжением для их самозащиты, чтобы уменьшить необходимость использования любого рода оружия<sup>367</sup>. Когда сотрудники правоохранительных органов хорошо защищены, у них будет меньше необходимости прибегать к использованию силы в качестве самозащиты, что может помочь избежать замкнутого круга эскалации конфликта<sup>368</sup>. Тем не менее необходимо найти хрупкий баланс между возможными рисками недостаточной защиты и нецелесообразным снаряжением в конфронтационном стиле, что может выглядеть как угроза и запугивание и поэтому иметь сильное воздействие на развитие событий во время собрания.

260. Для того, чтобы быть последовательным в применении подхода «без неожиданностей», хорошей практикой является коммуникация правоохранительных органов с обществом посредством подачи информации о предстоящих собраниях, о правах демонстрантов и

---

<sup>363</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 39, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>364</sup> Там же, пункт 49 (а).

<sup>365</sup> Принцип 20 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка; Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 147.

<sup>366</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 38, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>367</sup> Принцип 2 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия.

<sup>368</sup> Международная амнистия, Нидерландская секция, "Policing Assemblies", Short Paper Series No. 1 («Охрана правопорядка во время собраний», серия коротких докладов № 1), стр. 17.

контрдемонстрантов, а также об общей политике охраны порядка на собраниях, включая, например, вопросы дорожного движения и безопасности<sup>369</sup>.

*Взаимодействие и коммуникация полиции с организаторами и участниками собраний в отдельных государствах-участниках*

*а) Коммуникация до собрания*

261. В большинстве стран, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, представители полиции были на связи или делали попытки связаться с организаторами до собрания. Организатор собрания, за которым БДИПЧ наблюдало в Дублине, проинформировал наблюдателей о долгом периоде ожидания контакта со стороны полиции после уведомления о собрании, но отметил, что личная встреча была плодотворной, и полиция не просила вносить больших изменений в план организатора. В ходе встречи организатор был проинформирован об общем плане полиции<sup>370</sup>. Представители полиции сообщили БДИПЧ, что работа полиции в Ирландии следует модели полицейской работы с сообществом, в результате чего у полиции есть хороший уровень взаимодействия с общественностью по всем проблемам<sup>371</sup>. Хотя к организаторам не предъявляется требование встречаться с полицией до собрания, как сообщается, они, в подавляющем большинстве случаев, участвуют в таких встречах добровольно<sup>372</sup>.

262. Департамент безопасности и управления кризисами города Варшавы провел встречи с большинством организаторов собраний в преддверии саммита НАТО. В Австрии, в целом, подход полиции к охране порядка во время собраний основан на так называемой модели 3D, означающей диалог, деэскалацию и исполнение (*Durchsetzung*, на немецком языке), которая ставит диалог на передний план полицейской деятельности по охране порядка на всех публичных собраниях<sup>373</sup>. Полиция и организатор собрания в Тельфс, Австрия, провели две предварительные встречи.

263. Действия полиции в немецкой федеральной земле Бавария также включает в себя трехступенчатый подход, а именно диалог, предупреждение о вмешательстве и применение силы. В контексте протестов, связанных с саммитом G7 в Мюнхене 4 июня 2015 года, были проведены предварительные встречи с участием организаторов собрания, местных органов власти, полиции и пожарной службы. По мнению властей, контакт с организаторами был «хорошим», и также включил в себя совместное исследование местности<sup>374</sup>. Организатор группы протеста стоп G7 Эльмау сообщил БДИПЧ, что во встрече перед мероприятием принимали участие 2 организатора и 18 человек со стороны властей, включая представителей муниципалитета, полиции и службы безопасности<sup>375</sup>.

---

<sup>369</sup> Там же, стр. 15-16.

<sup>370</sup> Встреча с полицией в Дублине, 14 апреля 2015 года.

<sup>371</sup> Там же.

<sup>372</sup> Там же

<sup>373</sup> Международная амнистия, нидерландская секция, «Охрана правопорядка во время собраний», указ. соч., примечание 368, стр. 11; встреча с полицией в Инсбруке, 10 июня 2015 г.

<sup>374</sup> Встреча с полицией и муниципалитетом в Мюнхене, 3 июня 2015 года.

<sup>375</sup> Встреча с организатором собрания в Гармиш-Партенкирхене, 5 июня 2015 года.

264. Правоохранительные органы держали связь с общественностью через специализированные веб-сайты, как в контексте саммита G7 в Германии, так и во время саммита НАТО в Польше. В Германии, до и во время собраний, правоохранительные органы также широко использовали социальные медиа. Организаторы нескольких протестов против саммита G7 в Мюнхене и Гармиш-Партенкирхене выразили разочарование в связи с определёнными публичными заявлениями полиции в преддверии собраний, предполагающих возможное использование насилия участниками собрания<sup>376</sup>. В Гармиш-Партенкирхене наблюдатели БДИПЧ отметили, что специально на время саммита закрывались магазины, а некоторые витрины были даже забиты деревянными досками в качестве защиты от возможных актов вандализма. Организаторы собрания предположили, что такие действия были связаны с дезинформацией со стороны властей об агрессивных намерениях участников собрания.

#### *б) Взаимодействие во время собрания*

265. Во время собраний, в целом ряде государств имела место коммуникация между участниками собрания и органами правопорядка. Наблюдатели БДИПЧ отметили непосредственное взаимодействие сотрудников правоохранительных органов с организаторами во время собраний, с целью содействия проведению мероприятий.

266. На собрании, мониторинг которого БДИПЧ проводило в Дублине, были назначены два сотрудника полиции по связи, один из которых работал непосредственно на месте протеста. В течение всего мероприятия полиция поддерживала связь с организатором, а также содействовала акции сна под открытым небом в ту ночь, проводимой рядом со зданием парламента.

267. В Варшаве наблюдатели БДИПЧ провели мониторинг семи публичных собраний 9 июля 2016 г., в том числе одного марша и шести статичных собраний. Марш был организован инициативой «Стоп войне», в то время как статичные собрания были проведены варшавской Федерацией анархистов, комитетом защиты демократии (KOD), политической партией «Изменение» (Zmiana), движением сопротивления (Ruch oporu), Всемирным хазарским советом, а также частным лицом. Наблюдаемые собрания отличались по масштабам, от лишь нескольких человек до более чем 400 участников, и характеризовались значительным присутствием полиции. На собраниях, организованных польским движением сопротивления и партией Zmiana, например, присутствовало столько же сотрудников полиции, как и участников. Все события носили мирный характер, и не было замечено никаких серьезных инцидентов. По наблюдениям БДИПЧ, между командиром полиции и организатором, а также между участниками собрания, организованного польским движением сопротивления, была постоянная связь. Представляется, что коммуникация работала хорошо, и в конце собрания организатор поблагодарил полицию. Руководитель распорядителей собрания, организованного KOD, подтвердил хорошее сотрудничество с полицией, хотя наблюдателями был отмечен небольшой уровень коммуникации на собрании. В начале собраний, организованных партией Zmiana и частным лицом, сотрудник полиции объяснил организаторам их права и обязанности, и сообщил им, что, в случае нарушений, они должны попытаться удалить соответствующих участников с собрания и сообщить полиции, если такие

---

<sup>376</sup> Встреча с организаторами собрания в Мюнхене, 4 июня 2015 года, и в Гармиш-Партенкирхене, 5 июня 2015 года.

действия не принесут результата. Во время собрания, организованного всемирным хазарским Советом, между распорядителями и полицией был постоянный контакт. Как организатор, так и полиция, отметили отличную коммуникацию и сотрудничество во время всего мероприятия. Марш польской инициативы «Стоп войне» обеспечивали около 100 сотрудников полиции. Присутствовали две полицейские машины и 12 сотрудников полиции в передней части собрания и три полицейские машины и около 20 сотрудников в конце. С обеих сторон, около 80 полицейских ходили вдоль собрания, создавая плотный кордон, не позволявший участникам и представителям средств массовой информации свободно входить и выходить из собрания. Полицейские сообщили БДИПЧ, что эта тактика была использована для того, чтобы состав собрания оставался неизменным и, следовательно, было легче контролировать собрание<sup>377</sup>. Организатор собрания во время всего мероприятия находился в постоянном контакте с полицией. Полиция позволила маршу в течение 10 минут остановиться перед посольством США, а также регулярно, при надобности, останавливала движение транспорта.

268. В Гётеборге БДИПЧ проводило мониторинг шести параллельных собраний с участием от примерно 80 до более чем 5000 человек. Собрания были организованы различными группами, такими как местное отделение анархо-синдикалистского профсоюза SAC, феминистская инициатива, Vänsterpartiet (Левые), правящая социал-демократическая партия и различные анархистские и радикальные феминистские группы. Вне зависимости от масштаба или от того, кто был организатором этих собраний, собрания обеспечивало небольшое количество полиции. За всю операцию в этот день были ответственны шестьдесят восемь полицейских<sup>378</sup>.

269. Полиция определила марш Европрайда в Риге в качестве мероприятия высокого уровня риска и выделила 500 сотрудников для содействия как Европрайду, так и протесту антиглобалистов, при чём 90 сотрудников оставались в резерве. Наблюдатели БДИПЧ отметили присутствие большого количества сотрудников подразделений полиции по борьбе с массовыми беспорядками в тяжёлом обмундировании, в том числе сотрудников в масках, которые перекрывали улицы.

270. Принимая во внимание масштаб и мирный характер собрания в Тельфс, охрану правопорядка во время данного собрания обеспечивало большое количество сотрудников подразделений полиции по борьбе с массовыми беспорядками. Несмотря на то, что ожидалось участие 2000-3000 человек, в собрании приняли участие только 500 человек. БДИПЧ было проинформировано о том, что полиция планировала использовать 200 сотрудников по борьбе с беспорядками и 25 сотрудников службы безопасности дорожного движения, а также несколько сотрудников под прикрытием. Это число затем сократилось до 170 сотрудников вследствие низкой явки участников<sup>379</sup>. В преддверии собрания организаторы обратили внимание БДИПЧ на то, что жители Тельфс были обеспокоены наличием большого количества полицейских в городе, и что организатор просил ограничить

---

<sup>377</sup> Встреча с полицией в Варшаве, 11 июля 2016 г.

<sup>378</sup> Встреча с полицией в Гётеборге, 3 мая 2016.

<sup>379</sup> Встреча с полицией в Инсбруке, 15 июня 2015 года. БДИПЧ было проинформировано о том, что, поскольку собрание имело мирный характер, из 170 ещё большее количество сотрудников полиции было выведено вне поля зрения участников собрания. Информация, полученная БДИПЧ от австрийских властей 12 декабря 2016 года.

полицейское присутствие на собрании из-за эффекта устрашения, которое такое усиленное присутствие полиции могло оказать на участников.

271. На публичном собрании, за которым БДИПЧ наблюдало в Мюнхене, с участием около 34 000 человек, порядок охраняло 3000 сотрудников полиции<sup>380</sup>. Мероприятие имело очень мирный характер и прошло в позитивной атмосфере. Тем не менее присутствие полиции в защитном снаряжении было доминирующим, особенно на начальном этапе демонстрации. Из-за очень высокой температуры, организаторы собрания попросили полицию раздать воду, которая была доставлена. На основании информации, полученной от полиции, полиция распределила участникам собрания 15000 стаканов воды, и эти действия были использованы в качестве тактики деэскалации<sup>381</sup>. Около 30 процентов всех сотрудников, задействованных по охране правопорядка, составляли женщины-полицейские.

272. В Германии в рамках полицейской операции по обеспечению безопасности лидеров государств и по содействию собраниям было задействовано 10000 полицейских из немецкой федеральной земли Бавария и 7000 сотрудников из других частей страны. Все силы полиции находились в непосредственной близости от места проведения саммита G7. Кроме того, на месте было размещено 2500 сотрудников федеральной полиции и 1800 сотрудников федерального департамента по борьбе с преступностью<sup>382</sup>. Большинство полицейских операций и публичных собраний сконцентрировалось на маленьком городке Гармиш-Партенкирхен, население которого составляет 17.000 жителей.

273. В отдельных государствах-участниках, где БДИПЧ проводило мониторинг собраний, существуют специализированные подразделения полиции, которые отвечают за поддержание связи между организаторами, участниками собрания и полицией. В польской полиции такую роль играет антиконфликтная группа (ZAP). Сотрудники ZAP прошли обучение в таких областях как принципы и правила организации полицейских действий и операций, в том числе меры, которые необходимо принимать в чрезвычайных ситуациях, поведение толпы и психология толпы, межличностная коммуникация, основные принципы ведения переговоров, основные принципы работы так называемых наблюдателей<sup>383</sup> и сотрудничество со средствами массовой информации. Такие сотрудники, как правило, окончили обучение по таким дисциплинам как педагогика, реабилитация и психология. Они наблюдают за собраниями, присутствуя в местах, в которых возможно появление кризисных ситуаций, связанных с действиями полиции. Они также помогают в ситуациях конфликтов, предоставляют информацию, сотрудничают с патрулями превентивной полиции и оказывают помощь в выявлении людей, представляющих угрозу, сотрудничают с командирами операций, участвуют в разработке тактических решений в ситуациях возникновения угроз<sup>384</sup>. Лидеры группы, как правило, принимают участие в первоначальных переговорах с организаторами, если это необходимо.

---

<sup>380</sup> Встреча с полицией в Мюнхене, 9 июня 2015 года.

<sup>381</sup> Там же; выступление Роберта Коппа, начальника полиции южной зоны Верхней Баварии, на заседании Комитета ОБСЕ по человеческому измерению, 6 сентября 2016.

<sup>382</sup> Встреча с представителями власти в Мюнхене, 9 июня 2015 года.

<sup>383</sup> Сотрудник правоохранительных органов, обученный искать что-то конкретное.

<sup>384</sup> Встреча с представителями полиции в Варшаве, 6 июля 2016.

274. После демонстраций в Гетеборге в 2001 году, когда имели место многочисленные акты насилия, шведская полиция осознала необходимость нового тактического подхода к содействию протестам, который бы концентрировался больше на коммуникации, а не конфронтации. С начала 2002 года шведская полиция начала использовать специально подготовленных сотрудников диалоговой полиции, которые работают на демонстрациях. Диалоговая полиция играет важную роль в деэскалации. Их задача состоит в том, чтобы поддерживать контакт с демонстрантами до, во время и после демонстрации и действовать в качестве связующего звена между организаторами мероприятий и командирами полиции<sup>385</sup>. Они носят специально разработанные светоотражающие жилеты с надписью «диалоговая полиция», что повышает их видимость. Они безоружны и носят бейджи с именем и фамилией. Путем переговоров, сотрудники диалоговой полиции содействуют достижению компромиссов и соглашений между полицией и демонстрантами. Система диалога была создана как средство установления долгосрочных отношений с организаторами собраний. Сотрудники диалоговой полиции, как правило, связываются с организаторами за несколько недель до начала собрания. Когда полиция получает запрос на получение разрешения, они передают его диалоговой полиции, которая затем связывается с организатором. Иногда до полиции доходят только слухи о планируемом собрании; в таких случаях, они пытаются корректно выйти на организаторов. В Швеции, сотрудники диалоговой полиции работают в трёх регионах, в том числе 12 сотрудников в регионе Вестра-Гёталанд, где находится Гётеборг<sup>386</sup>.

275. В некоторых землях Германии антиконфликтные группы (или полиция по коммуникации), которых можно определить по специальной одежде, оказывают поддержку в содействии собраниям. В Мюнхене, сотрудник полиции по коммуникации был назначен контактным пунктом для руководителя собрания, наблюдение за которым осуществляло БДИПЧ. Встреча между руководителем собрания и этим сотрудником состоялась как раз перед протестом. В Гармиш-Партенкирхене, сотрудники полиции из антиконфликтной группы занимались патрулированием улицы, ведущей к лагерю протеста. Организатор собрания оценил коммуникацию и сотрудничество с этими представителями полиции как «хорошую»<sup>387</sup>. БДИПЧ наблюдало за работой членов антиконфликтных и коммуникационных групп полицейских в специальных жилетах во время мониторинга собраний в Гармиш-Партенкирхене 6 июня 2015 года.

276. Во время собрания в Варшаве, мониторинг которого проводило БДИПЧ, полицейских из специальной антиконфликтной группы замечено не было. В Гетеборге, диалоговая полиция была на связи с организаторами до и во время собраний, с целью содействия нормальному проведению собраний и без проблем информировали организаторов о любых возникающих сложностях или задержках.

277. БДИПЧ отметило, что среди работников правоохранительных органов, содействующих собраниям, было очень мало женщин. Самый высокий процент женщин в силах полиции можно было наблюдать в Германии и Швеции. БДИПЧ получило информацию о том, что

---

<sup>385</sup> Международная амнистия, нидерландская секция, «Охрана правопорядка во время собраний», указ. соч., примечание 368, стр. 11.

<sup>386</sup> Встреча с представителями полиции Гётеборга, 2 мая 2016.

<sup>387</sup> Встреча с организатором группы протеста Стоп G7 Эльмау в Гармиш-Партенкирхене, 5 июня 2015 года.

доля женщин в полиции составляет около 12-15 процентов в Австрии, 15-17 процентов в Польше и 15-20 процентов в Ирландии.

*Выводы и рекомендации по взаимодействию и коммуникации полиции с организаторами и участниками собраний*

278. Правоохранительные органы и представители власти должны принимать все разумные меры для налаживания связи с организаторами и/или участниками собрания для обсуждения полицейской операции и любых вопросов, связанных с мерами безопасности<sup>388</sup>. В большинстве собраний, мониторинг которых проводило БДИПЧ, связь между участниками, организаторами и полицией имела место как до, так и во время собраний. Позитивным является то, что во многих случаях как полиция, так и организаторы собраний признали такую связь достаточной. В Швеции, например, как организаторы, так и полиция оценили сотрудничество и коммуникацию как «очень эффективные».

279. Хорошая коммуникация способствовала эффективной работе полиции и осуществлению свободы мирных собраний участниками публичных мероприятий. Связь до и во время собраний может быть особенно важным элементом, когда собрание представляет конкретный риск для участников или, в более общем плане, для общественного порядка. Стоит отметить, что в контексте отдельных собраний повышенного риска, мониторинг которых проводило БДИПЧ, как например, в Риге, полиция предоставляла организаторам лишь ограниченный объём информации, касающейся вопросов безопасности при подготовке собрания. В этом контексте важно иметь в виду, что некоторые собрания представляют реальный риск для безопасности и что может возникнуть необходимость не раскрывать определённую информацию в связи с планируемой полицейской тактикой. Тем не менее обычно открытость и коммуникация между полицией и демонстрантами, в том числе коммуникация на этапе планирования, может снижать риск возникновения инцидентов и содействовать работе полиции.

280. Следует также признать, что, в то время как коммуникация, координация или переговоры между организаторами собраний и соответствующими органами власти может содействовать принятию пропорциональных действий со стороны государства, чтобы наилучшим образом учесть все интересы, необходимо отметить возможность негативного влияния на осуществление свободы собраний потенциально обязательных или устрашающих предварительных переговоров.

281. Предварительная коммуникация с организаторами не должна использоваться как предлог для оказания давления на организаторов с целью заставить их принять ограничения, с которыми они могут не соглашаться.

282. Хорошей практикой является регулярное проведение встреч для обсуждения результатов работы и возникших ситуаций после собраний, так, как это имеет место в

---

<sup>388</sup> См. Европейский суд по правам человека, *Frumkin v. Russia* («Фрумкин против России»), жалоба № 74568/12, 5 января 2016 года, пункты 127-128.

Ирландии, Польше и Германии. Тем не менее БДИПЧ было проинформировано о том, что организаторы не принимают участие в таких встречах, что должно быть пересмотрено.

283. В целях адаптации и улучшения будущей полицейской работы по содействию собраниям, важное значение имеет оценка того, что происходило во время обеспечения охраны порядка полицией, особенно если возникли определённые проблемы. Хорошей практикой является поддержание диалога с организаторами после собрания, для того, чтобы развивать доверительные отношения<sup>389</sup>. Эффективная полицейская деятельность основана на согласии общества, а люди более склонны к сотрудничеству с полицией, когда они доверяют ей.

284. Принимая во внимание, что призыв к мирному характеру публичных собраний является законной правоохранительной тактикой, власти также должны стремиться развеивать слухи, не создавать негативный образ демонстраций и не передавать сообщения, которые могут внушать широкой общественности напрасный страх, тем самым повышая вероятность ненужного вмешательства полиции во время собраний.

#### 285. Рекомендации для государств-участников:

- Создавать условия для эффективной коммуникации между организаторами собрания, его участниками и полицией до и во время собраний, с тем, чтобы обеспечивать лучшую защиту и содействие осуществлению прав, а также строить взаимопонимание, избегать конфронтаций, снижать напряжённость, предотвращать насилие или быстро останавливать любые инциденты незаконного и деструктивного характера, если таковые будут иметь место;
- Обеспечивать, чтобы полиция назначала сотрудников по связи или иных контактных лиц, с которыми организаторы могут поддерживать контакт до, во время и после проведения собрания, а также чтобы наличие таких лиц в правоохранительных органах не освобождало других сотрудников, непосредственно задействованных по охране правопорядка на собрании, от необходимости поддерживать эффективную коммуникацию в соответствующих ситуациях;
- Обеспечивать, чтобы правоохранительные органы активно стремились к ведению диалога с организаторами собрания, а лица, осуществляющие свое право на мирное собрание, не принуждались к вступлению в переговоры с властями, и чтобы, как правило, их участие в любом таком процессе являлось необязательным и добровольным;
- При охране порядка на собраниях принять подход «без неожиданностей», предоставляя организаторам информацию о планировании собрания и не раскрывая только ту информацию, в отношении которой имелась чёткая и оправданная необходимость её удержания. На этапе, предшествующем собранию, этот подход может быть также распространён на диалог и контакты со

---

<sup>389</sup> Международная амнистия, нидерландская секция, «Охрана правопорядка во время собраний», указ. соч., примечание 368, стр. 25.

всеми группами, в том числе с группами, которые, возможно, будут прибегать к насилию;

- Обеспечивать сотрудничество правоохранительных органов с распорядителями собраний, в ситуациях, когда организаторы собраний примут решение задействовать распорядителей;
- После собраний регулярно проводить подведение итогов для правоохранительных органов и - там, где это уместно, - для других органов власти (особенно после наиболее сложных мероприятий), с участием организаторов собрания, на добровольной основе;
- Содействовать разнообразию в правоохранительных органах, в том числе более широкому представительству женщин и меньшинств, как на должностях, связанных с оперативной работой, например по обеспечению собраний, так и на командных должностях.

## СОТРУДНИЧЕСТВО И КООРДИНАЦИЯ МЕЖДУ ПОЛИЦИЕЙ И ДРУГИМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ

*Сотрудничество и координация между полицией и другими органами власти: международные стандарты и хорошая практика*

286. Кроме различных правоохранительных структур (федеральная полиция, жандармерия, дорожная полиция и т.д.), существует целый ряд других органов власти и структур, вовлечённых в осуществление права на мирные собрания, такие как административные органы (например, муниципалитеты), органы власти, ответственные за обеспечение национальной безопасности и борьбу с терроризмом, пожарная служба и служба скорой помощи, транспортные власти и т.д. Поэтому до и во время собраний необходимо обеспечить эффективный межведомственный обмен информацией<sup>390</sup>. Важно также, чтобы организаторы собрания делали все возможное для содействия этим органам в их реагировании на чрезвычайные ситуации или преступное поведение отдельных участников<sup>391</sup>.

287. В ситуациях, когда ответственность за содействие собраниям несут разные уровни правоохранительных органов (например, национальная или муниципальная полиция), или разные структуры (например, уголовная полиция, полиция по противодействию беспорядкам, дорожная полиция, антиконфликтные группы), наличие чёткой структуры командования и хорошо обозначенной ответственности за оперативные действия способствует обеспечению соответствующей координации действий как между сотрудниками полиции, так и между правоохранительными органами и организаторами собрания. Такая структура также помогает обеспечить подотчетность лиц, принимающих

---

<sup>390</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 152.

<sup>391</sup> Там же.

оперативные решения<sup>392</sup>. Хорошей практикой является наличие чётких и понятных инструкций для командования, определяющих схему исполнения распоряжений и уровней ответственности<sup>393</sup>.

### *Сотрудничество и координация между полицией и другими органами власти в отдельных государствах-участниках*

288. В отдельных государствах-участниках, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, например в Латвии, Польше и Австрии<sup>394</sup>, муниципалитет является органом, ответственным за получение уведомлений о собрании. Он имеет право запрещать собрание или налагать предварительные ограничения, а также требовать прекращения собрания. Тем не менее именно полиция несёт ответственность за исполнение любых ограничений, наложенных регулирующим органом.

289. Как правило, полиция несёт ответственность за общее содействие собраниям. Муниципальная и национальная полиция в Латвии и в Польше сотрудничают и разделяют ответственность в этом отношении. Национальная полиция координировала свою работу с муниципальной полицией во время охраны правопорядка на Европрайде и связанных с ним контрдемонстрациях в Риге, Латвия. В Варшаве городская охрана поддерживала процесс содействия собраниям в контексте саммита НАТО и охраны общественного порядка.

290. В Варшаве уведомление о собрании направляется соответствующим городским властям, которые имеют право запретить или наложить ограничения на проведение собрания. БДИПЧ было проинформировано о том, что сложилась практика, когда городские власти встречаются с организаторами больших собраний, и также приглашают на эти встречи представителя полиции. В ходе таких встреч, муниципалитет объясняет ответственность и обязанности руководителя собрания. В большинстве случаев городские власти назначают сотрудника, который присутствует на каждом собрании и следит за ситуацией, в том числе за работой полиции.

291. В рамках подготовки к саммиту НАТО, был создан управляющий комитет, в который вошли соответствующие министры, глава региона (воеводства) и мэр Варшавы. Они назначили рабочую группу для подготовки саммита, состоявшую из представителей министерства обороны, внутренних дел и транспорта, городских властей и властей воеводства. Группу возглавили представители министерства иностранных дел и министерства обороны<sup>395</sup>. В контексте саммита НАТО, военная жандармерия несла ответственность за защиту глав государств и министров обороны и других высокопоставленных должностных лиц, также обеспечивая защиту мест, в которых проживали эти лица. За неделю до саммита НАТО был создан специальный командный центр полиции в Легионово, ответственный за координацию всех действий полиции в стране

---

<sup>392</sup> Там же, пункт 151.

<sup>393</sup> Руководство «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний», ОБСЕ/БДИПЧ, URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/247656?download=true>.

<sup>394</sup> В Австрии главным компетентным органом является окружная администрация. Статья 16 Закона Австрии о собраниях.

<sup>395</sup> Встреча с представителями властей Мазовецкого воеводства, 5 июля 2016 г.

во время саммита и двух других крупных мероприятий международного ранга, следовавших сразу за саммитом<sup>396</sup>. Во время саммита НАТО, была создана совместная комната командования представителей полиции и военных, и проходил регулярный обмен информацией между двумя службами<sup>397</sup>.

292. В Германии в ходе саммита G7, были определены два географических участка операции. Правоохранительные функции были разделены между штабом полиции в Мюнхене и полицией южной зоны Верхней Баварии, куда входит Гармиш-Партенкирхен. За координацию всех операций отвечало Министерство внутренних дел Баварии, сохраняя при этом постоянный контакт с федеральным правительством и сотрудничая с соответствующими международными партнёрами<sup>398</sup>. Немецкая федеральная полиция отвечала за проведение полицейских операций в первой зоне безопасности, а полиция Баварии - во второй. Кроме того, для оказания помощи в охране общественного порядка во время собраний, были задействованы сотрудники полиции из других федеральных земель с опытом работы по обеспечению футбольных матчей<sup>399</sup>.

293. Встреча Бильдербергского клуба в Тельфс-Бухен, Австрия, состоялась через два дня после саммита G7 в Эльмау, Германия. БДИПЧ было проинформировано о том, что стратегия полиции относительно полицейского обеспечения Бильдербергской встречи была неразрывно связана с саммитом G7 в Германии, которых отделяло всего 10 километров. Германия и Австрия имеют двусторонний договор о полицейском сотрудничестве. Канал прямой связи был установлен между командными центрами в Гармиш-Партенкирхене (Германия) и Инсбруке (Австрия), в дополнение к существующей радио – и прямой телефонной связи. Во время встречи Бильдербергского клуба, в Австрии находились сотрудники по координации и связям баварской полиции и один сотрудник полиции из пограничной службы (Bundespolizei), а во время саммита G7 в Германии находились австрийские сотрудники полиции по координации и связям. Во время встречи Бильдербергского клуба, ежедневно около 1000 сотрудников полиции должны были быть размещены на территории, непосредственно прилегающей к месту проведения встречи. Силы полиции включали в себя полицию по борьбе с беспорядками, дорожную полицию и спецподразделения по охране правопорядка (SWAT)<sup>400</sup>.

294. В нескольких государствах-участниках, органы муниципалитета и/или полиция собирают статистические данные о публичных собраниях. БДИПЧ получило соответствующую информацию от полиции Никосии, Дублина, Риги, а также муниципалитета и полиции Варшавы и Гётеборга.

---

<sup>396</sup> Встреча с представителями национального штаба полиции и командования столичной полиции, 6 июля 2016 г.

<sup>397</sup> Информация, полученная от польских властей, 8 декабря 2016 г.

<sup>398</sup> Встреча с представителями штаба полиции в Мюнхене и полиции южной зоны Верхней Баварии, Мюнхен, 3 июня 2015 г.

<sup>399</sup> Там же.

<sup>400</sup> «SWAT» переводится как «специальное оружие и тактика» - спецподразделение по охране правопорядка, спецназ.

## *Выводы и рекомендации по сотрудничеству и координации между полицией и другими органами власти*

295. Эффективная коммуникация и сотрудничество между органами и структурами, участвующими в содействии осуществлению свободы мирных собраний, имеет первостепенное значение для успеха таких операций. Их роли и обязанности, а также оперативные методы работы и структуры командования должны быть четкими и понятными. Такой подход содействует более эффективной работе организаторов, а также повышенной ответственности и доступу к процедурам пересмотра решений. Там, где в операции участвуют и полиция, и военные, следует рассмотреть вопрос о создании комнаты объединенного командования, как, например, это было сделано в Варшаве в рамках саммита НАТО. Однако, учитывая то, что вопросы, касающиеся внутренней безопасности, как правило, являются ответственностью полиции, именно полиция должна играть главную роль в таких ситуациях.

296. Некоторые лица, с которыми встречалось БДИПЧ в рамках мониторинга, признавали хорошее сотрудничество между муниципалитетом и полицией в отношении содействия собраниям. К их числу относятся, например, представители властей Варшавы и полиция. БДИПЧ может отметить эффективную коммуникацию и сотрудничество между полицией и муниципалитетами в Тельфс, Австрия, и в Варшаве, Польша.

297. Некоторые муниципалитеты и местная полиция имеют больше опыта в содействии собраниям, чем другие, из-за того, что они чаще работают по вопросам организации и проведения публичных собраний. Желательно, чтобы в странах происходил обмен опытом между более и менее опытными муниципалитетами и подразделениями полиции, и чтобы на национальном уровне был создан орган, ответственный за сбор такой практики и за предоставление соответствующих рекомендаций, когда это необходимо.

298. Хорошей практикой является регулярный сбор статистических данных о публичных собраниях, в том числе информации о наложенных ограничениях и запретах, как это происходит в нескольких государствах-участниках, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, поскольку это способствует подотчетности.

### 299. Рекомендации для государств-участников:

- Обеспечивать эффективную координацию и сотрудничество между различными государственными органами и учреждениями, которые призваны содействовать осуществлению свободы мирных собраний;
- Обеспечивать эффективную координацию между различными подразделениями правоохранительных структур и единообразное применение соответствующих кодексов поведения, регулирующих действия полиции в контексте собраний;
- Изучать варианты обмена опытом и примерами хорошей практики между различными учреждениями и органами, участвующими в обеспечении мирных собраний, как на национальном, так и на международном уровнях, и рассмотреть

вопрос о привлечении БДИПЧ с его опытом мониторинга и экспертными знаниями в данной сфере;

- Регулярно собирать и публиковать статистические данные о публичных собраниях, в которых указывалась бы информация о количестве и типе проводимых собраний, а также об ограничениях или запретах.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА НА СОБРАНИЯХ, КОТОРЫЕ НЕ СООТВЕТСТВУЮТ ЗАКОННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ

*Обеспечение правопорядка на собраниях, которые не соответствуют законным требованиям: международные стандарты и хорошая практика*

300. В соответствии с решением Европейского суда по правам человека, «несоблюдение законных требований само по себе не оправдывает вмешательства в свободу мирных собраний»<sup>401</sup>. В случае мирного течения собрания, организованного с нарушением законодательства, невмешательство или активное содействие проведению такого собрания может порой оказаться наилучшим способом обеспечить его мирный исход<sup>402</sup>. Как правило, правоохранительным органам не следует прибегать к разгону собраний, если они проходят мирно<sup>403</sup>. Содействие таким собраниям не означает, что к участникам не будут применяться санкции за нарушение действующих законов после того, как собрание разошлось. Несоблюдение требований законодательства может привести к возникновению ответственности у организаторов и их наказанию после проведения собрания. Любые санкции должны иметь законодательную основу и должны быть пропорциональными. Тем не менее несмотря на то, что в некоторых странах участники несанкционированных протестов могут подпадать под административные санкции, наказываться штрафами и даже тюремным заключением, право на мирное участие в акциях протеста не должно ограничиваться, и не должны делаться предположения, что протестующие больше не имеют права на защиту<sup>404</sup>.

301. Спецдокладчик ООН подчёркивает, что если организаторы не уведомят власти, то собрание не должно распускаться автоматически»<sup>405</sup>. Речь прежде всего идет о стихийных

---

<sup>401</sup> ЕСПЧ, *Oya Ataman v. Turkey* («Оя Атаман против Турции»), решение, 5 декабря 2006 г., пункт 39.

<sup>402</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 155.

<sup>403</sup> Там же, пункт 165; См. Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. В соответствии с принципом 13, «При разгоне противозаконных собраний ненасильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка избегают применения силы или, если это невозможно, ограничивают такое применение до необходимого минимума». Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, 7 сентября 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).

<sup>404</sup> Женевская академия международного гуманитарного права и права прав человека, «Содействие мирным собраниям», указ. соч., примечание 353, пункт 17.

<sup>405</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киани», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 29. Спецдокладчик также считает, что организаторы не должны подлежать уголовному или административному преследованию в виде штрафа или тюремного заключения. См. «Доклад Специального

собраниях, когда организаторы не имеют возможности выполнить требования об уведомлении, или когда организаторов нет или не выявлено<sup>406</sup>. В этой связи Европейский Суд по правам человека отметил, что «ввиду особых обстоятельств, когда немедленная реакция на политическое событие в виде демонстрации может быть оправдана, решение прекратить возникшее мирное собрание исключительно из-за отсутствия необходимого предварительного уведомления, без каких-либо противоправных действий со стороны участников, является непропорциональным ограничением свободы мирных собраний»<sup>407</sup>.

*Обеспечение правопорядка на собраниях, которые не соответствуют законным требованиям, в отдельных государствах-участниках*

302. В некоторых государствах-участниках, где БДИПЧ проводило мониторинг собраний, таких как Германия, законодательство чётко разрешает разгон запрещенных собраний или собраний, которые не были уведомлены.

303. В Швеции и Германии БДИПЧ проводило мониторинг собраний или части собраний, которые не соответствовали требованиям законодательства относительно уведомления. Правоохранительные органы содействовали проведению таких собраний, наблюдаемых БДИПЧ, поддерживая на протяжении собраний связь с группами протеста. В Германии, неуповедомленные собрания или собрания, в проведение которых были внесены изменения по сравнению с условиями в уведомлении, также состоялись.

304. В Швеции БДИПЧ наблюдало за собранием, проводимым различными анархистскими и радикальными феминистскими группами, организаторы которого не обращались к полиции за разрешением. Полиция знала об этом протесте, включая время его начала, место сбора и основной маршрут марша. Как только стали собираться первые участники, две сотрудницы диалоговой полиции в гражданской одежде, без оружия и в хорошо заметных жилетах начали общаться с участниками. Марш сопровождали эти же сотрудницы, плюс ещё четыре сотрудника диалоговой полиции и два обычных полицейских, которые держались на расстоянии. Работа полиции состояла, в основном, в блокировании дорог и трамвайных линий, чтобы транспортные средства не угрожали безопасности участников собрания. Собрание не имело определённого организатора, и также не было распорядителей. Тем не менее оно проходило упорядоченно. Собрание было мирным, и не было отмечено ни одного случая задержания или применения силы. Полиция сообщила БДИПЧ, что, хотя проведение собрания без разрешения является правонарушением, за которое предусмотрены санкции, полиция, как правило, не сообщает об этом, если такие собрания проходят упорядоченно и мирно<sup>408</sup>.

---

докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 г., пункт 51.

<sup>406</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 29.

<sup>407</sup> *Bukta and Others v. Hungary* («Букта и другие против Венгрии») (2007), пункт 36.

<sup>408</sup> Встреча с представителями полиции Гётеборга, 2 мая 2016 г.

*Выводы и рекомендации по обеспечению правопорядка на собраниях, которые не соответствуют законным требованиям*

305. Практика, которая имеет место в отдельных государствах-участниках, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, когда несоблюдение формальных требований закона может быть достаточным основанием для разгона собрания, так, как это имеет место в Германии, не соответствует международным стандартам.

306. Тем не менее полиция содействовала проведению собраний, наблюдаемых БДИПЧ, которые не в полной мере соответствовали требованиям закона, что соответствует международным стандартам и является хорошей практикой. Этот подход, который не исключает наложения санкций после собрания, позволяет осуществлять свободу мирных собраний, даже если не соблюдены формальные и юридические требования относительно организации собраний. Это согласуется с принципом, в соответствии с которым любое вмешательство государства по ограничению свободы собраний должно быть минимально необходимым, на основаниях, признающих в соответствии с обязательствами ОБСЕ и международным правом в области прав человека.

#### 307. Рекомендации для государств-участников:

- Обеспечивать, чтобы отсутствие соответствия формальным законным требованиям к собраниям само по себе не являлось достаточным основанием для разгона собрания; полиция и другие компетентные органы должны содействовать проведению таких собраний;
- Обеспечивать, чтобы решения полиции об ограничении таких собраний принимались только на тех основаниях, которые были бы законными и необходимыми с точки зрения обязательств ОБСЕ и международных стандартов в области прав человека, для охраны национальной или общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения (если соответствующее поведение представляется преступным и определено в законе в качестве такового) или для защиты прав и свобод других лиц, а также были бы строго пропорциональными.

#### ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ПАРАЛЛЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ: ШЕСТВИЯ И КОНТРДЕМОНСТРАЦИИ, А ТАКЖЕ ПАРАЛЛЕЛЬНЫЕ СОБРАНИЯ

*Обеспечение правопорядка во время параллельных собраний: международные стандарты и хорошая практика*

308. Свобода мирных собраний включает в себя право на защиту против контрдемонстрантов, которые используют силу. Органы охраны правопорядка должны защищать участников мирного собрания от любого лица или группы лиц (в том числе от контрдемонстрантов), которые пытаются каким-либо способом сорвать данное собрание или затруднить его проведение.<sup>409</sup> ЕСПЧ определил, что

---

<sup>409</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункт 5.3.

Любая демонстрация может раздражать или оскорблять тех, кто выступает против идей или требований, в поддержку которых она проводится. Однако у участников демонстрации должна быть, тем не менее, возможность проводить её без опасений подвергнуться физическому насилию со стороны своих противников; такие опасения могли бы воспрепятствовать ассоциациям и иным группам, разделяющим общие идеи или интересы, открыто выражать свое мнение по самым актуальным вопросам, затрагивающим общество. В демократическом обществе, право на проведение контрдемонстрации не может выливаться в ограничение осуществления права на демонстрацию. Исходя из этого, обеспечение истинной, эффективной свободы проведения мирных собраний не может сводиться лишь к обязанности государства воздерживаться от вмешательства: чисто негативная концепция роли государства противоречит предмету и цели статьи 11. Подобно статье 8, статья 11 требует порой совершения позитивных действий, при необходимости даже в области отношений между физическими лицами<sup>410</sup>.

309. Тем не менее обязанность государства по защите собрания от контрдемонстрантов, прибегающих к насильственным действиям, касается принятия мер, а не достижения результата. Поэтому, государство имеет обязательство по принятию «разумных и надлежащих» мер для обеспечения мирного характера демонстраций, но оно не может дать абсолютных гарантий в этом отношении<sup>411</sup>.

310. Позитивная обязанность государства по защите мирных собраний распространяется и на проводящиеся одновременно собрания оппонентов, а правоохранительные органы должны обеспечивать осуществление права на свободу собраний как демонстрантов, так и контрдемонстрантов. В особенности, государственные органы должны задействовать достаточные силы по охране правопорядка, чтобы способствовать проведению таких связанных друг с другом одновременных собраний, насколько это возможно, в пределах взаимной «видимости и слышимости»<sup>412</sup>. Также принцип недискриминации требует, чтобы уровень ограничений, который применяется к собраниям, проводимым в сопоставимых обстоятельствах, был одинаковым<sup>413</sup>.

311. Тем не менее право на контрдемонстрацию не может распространяться на действия, препятствующие реализации права на демонстрацию<sup>414</sup>. Когда контрдемонстрация организуется для препятствования проведению другого собрания, она лишается права на защиту, предусмотренную в отношении права на мирные собрания<sup>415</sup>.

312. Сотрудники правоохранительных органов должны иметь соответствующую подготовку, чтобы полностью осознавать свою ответственность по оказанию всевозможного содействия

---

<sup>410</sup> *Plattform «Artze fur das Leben» v. Austria* («Организация «Платформа Врачи за жизнь» против Австрии») (1988) 13 E.H.R.R. 204, пункт 32.

<sup>411</sup> Там же, пункт 411.

<sup>412</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункт 4.4.

<sup>413</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 33.

<sup>414</sup> Там же, пункт 124.

<sup>415</sup> Там же.

проведению мирных собраний<sup>416</sup>. Сотрудники правоохранительных органов должны быть готовы и должным образом обучены реагировать на наличие агентов-provokatorov и контрдемонстрантов, которые стремятся сорвать или разогнать собрание, а также изолировать их от собрания или эффективно сдерживать их действия. Власти также должны быть готовы контролировать проведение сразу нескольких демонстраций, которым следует, по возможности, оказывать содействие и гарантировать безопасность<sup>417</sup>.

### *Обеспечение правопорядка во время шествий и контрдемонстраций в отдельных государствах-участниках*

313. БДИПЧ проводило мониторинг собраний и связанных с ними контрдемонстраций в Латвии и Швеции. 20 июня 2015 года в Риге, Латвия, БДИПЧ наблюдало за маршем Европрайда и контрдемонстрацией, организованной группой под названием «Антиглобалисты». Поскольку предыдущие прайды, проведенные в латвийской столице, были омрачены нападениями на участников собрания, национальная и муниципальная полиция рассматривали это собрание как событие высокого риска, и соответствующим образом подготовились к нему. В отношении контрдемонстрации городскими властями Риги были введены ограничения в виде определения для этого протеста места на тротуаре рядом с дорогой, прилегающей к Верманскому парку в центре Риги - места сбора Европрайда. Окружной суд подтвердил это ограничение после его обжалования организатором собрания антиглобалистов.

314. Примерно 5000 человек из разных стран мира приняли участие в Европрайде. За несколько часов до начала марша на месте было размещено большое количество национальной и муниципальной полиции. Вокруг места сбора были возведены металлические барьеры. Проход был возможен через два контрольных пункта, на которых работали распорядители при поддержке полиции. Вдоль маршрута собрания стояла муниципальная и национальная полиция, в том числе несколько сотрудников полиции в полном спецнаряжении и масках. Марш прошел без каких-либо серьезных инцидентов в отношении участников, и прохожие в основном приветствовали собравшихся участников марша. Тем не менее, около 50 протестующих, стоявших по обе стороны от входа в парк высказали свое неодобрение в виде жестов, криков и поднятых плакатов, в то время, как участники прайда выходили из парка и возвращались в него. Один человек поджёг флаг с радугой и был быстро задержан полицией. В общей сложности, наблюдатели БДИПЧ видели проведение четырёх арестов, включая арест организатора контрдемонстрации, проведённого за 15 минут до объявленного начала протеста. Несмотря на это, в контрдемонстрации принимали участие от 20 до 50 человек, и она прошла рядом с местом проведения Европрайда - месте, определённом властями, но вне видимости и слышимости участников Европрайда. В то же время, прохожие и люди с плакатами и лозунгами, направленными против Европрайда, могли стоять прямо у входа в парк рядом с полицейскими кордонами и свободно выражать свое мнение в направлении участников прайда. На основании информации, полученной БДИПЧ в преддверии собраний, охрану

---

<sup>416</sup> Там же, пункт 34.

<sup>417</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39, 24 апреля 2013 г., пункт 70.

порядка на собраниях в тот день обеспечивали 500 сотрудников полиции. За работой своих латвийских коллег также наблюдало несколько представителей грузинской полиции.

315. 1 мая 2016 года в Гётеборге БДИПЧ проводило мониторинг шести собраний. Марш правящей Социал-демократической партии встретился на своём маршруте с небольшой разрешённой контрдемонстрацией. Несколько протестующих с транспарантами и плакатами, направленными против премьер-министра, стояли в непосредственной близости от марша, поскольку между участниками протеста и маршем не было никаких физических барьеров. Позже, наблюдатели БДИПЧ видели этих контрдемонстрантов свободно гуляющими в конечной точке сбора марша.

316. В каждом из шести собраний, мониторинг которых БДИПЧ проводило в Гётеборге, принимало участие от 70 до 6000 человек. Места сбора и/или маршруты некоторых из этих собраний пересекались, но, за исключением короткого незапланированного периода ожидания в начале марша феминистского движения, полиция способствовала проведению каждого марша в соответствии с планом. Несмотря на большое количество участников собраний, в большинстве наблюдаемых собраний присутствие полиции было весьма ограниченным. На основании информации, полученной от полиции, собраниям содействовали всего лишь 68 сотрудников. Например, на демонстрации, организованной синдикалистами (местное отделение одного из профсоюзов), БДИПЧ заметило только двух сотрудников полиции в лёгком обмундировании и в очень заметных жилетах, и одну сотрудницу диалоговой полиции, которая шла 10-20 метров спереди демонстрации. Собрание, организованное феминистской инициативой, также обеспечивалось только тремя сотрудниками, один из которых был из диалоговой полиции. Охрану правопорядка на марше левых, с приблизительно 6000 участников, обеспечивало несколько сотрудников полиции.

317. Подход полиции в Гётеборге заключался в присутствии полиции и регулировании дорожного движения во время собраний путем блокирования улиц и содействия собраниям без вмешательства. Как правило, полицейские держались на расстоянии от участников и позволяли демонстрантам идти в своём темпе. Большинство собраний саморегулировалось распорядителями. Не применялась сила, и не были произведены аресты. Сотрудники полиции, как представлялось, поддерживали постоянную связь с организаторами собраний, и полиция была также готова взаимодействовать с участниками собрания при возникающих практических вопросах. Все собрания были в состоянии передать сообщение своим целевым аудиториям в запланированных местах.

#### *Выводы и рекомендации по обеспечению правопорядка во время параллельных собраний*

318. Охрана правопорядка во время собраний и связанных с ними контрдемонстраций может сталкиваться с определенными рисками противостояния между противоборствующими сторонами. Такие ситуации подчеркивают необходимость последовательно обеспечивать правопорядок во время собраний в соответствии с принципом проведения собрания в пределах видимости и слышимости его целевой аудитории.

319. При охране правопорядка во время собраний и контрдемонстраций, полиция должна обеспечить участникам собрания возможность передать свое сообщение соответствующей аудитории, обеспечивая при этом безопасность всех присутствующих лиц.

320. Следует поощрять руководство полиции к тому, чтобы находить способы, позволяющие демонстрациям и контрдемонстрациям проходить в непосредственной близости друг от друга (если контрдемонстрации непосредственно не угрожают правам других лиц), а также избегать создания чрезмерно больших буферных зон. Всякий раз, когда это возможно, полиция должна ограничивать своё вмешательство созданием возможности для противостоящих групп быть близко друг к другу, хотя и физически разделенными.

321. Участники мирной контрдемонстрации, организованной антиглобалистами в Риге, не находились в пределах видимости и слышимости участников Европрайда. В то же время, они, а также другие отдельные контрдемонстранты смогли высказать свое мнение непосредственно рядом с местом проведения Европрайда. Хорошей практикой является тот факт, что власти города Рига способствовали проведению необъявленных контрдемонстраций и выделили достаточные полицейские ресурсы для предотвращения насилия и защиты безопасности участников основного собрания.

#### 322. Рекомендации для государств-участников:

- Обеспечивать, чтобы правоохранительные органы в наибольшей степени содействовали проведению собраний и контрдемонстраций в пределах взаимной видимости и слышимости, и чтобы для этих целей выделялись необходимые ресурсы;
- В наибольшей степени содействовать проведению всех одновременных собраний (включая мирные контрдемонстрации), защищая право на собрание и безопасность всех участников путём размещения соответствующего количества подготовленных сотрудников правоохранительных органов для достижения этих целей;
- Обеспечивать, чтобы потенциальные беспорядки, которые могут возникнуть по причине враждебности по отношению к тем, кто участвует в мирном собрании, не использовались как оправдание для введения ограничений на это мирное собрание;
- В частности, по возможности обеспечивать, чтобы любые меры, принимаемые для разделения демонстрантов и контрдемонстрантов или прохожих, в том числе путем создания буферных зон, в наименьшей степени вмешивались бы в способность участников собрания быть в пределах видимости и слышимости друг друга или иной соответствующей целевой аудитории;
- Принимать адекватные меры по защите безопасности всех участников собрания и контрдемонстрантов в одинаковой степени, а также прохожих; такие меры должны делать упор на том, чтобы позволять противостоящим группам собираться близко друг от друга, хотя и быть физически отделенными.

## ПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ, ОГНЕСТРЕЛЬНОГО ОРУЖИЯ, ЗАДЕРЖАНИЯ, СДЕРЖИВАНИЯ, А ТАКЖЕ РАЗГОН СОБРАНИЯ

*Применение силы, огнестрельного оружия, задержания, сдерживания, а также разгон собрания: международные стандарты и хорошая практика*

323. Применение силы сотрудниками правоохранительных органов всегда должно быть исключением<sup>418</sup>. Как правило, собраниям необходимо содействовать без применения силы, используя подход, предполагающий с самого начала активный поиск возможностей избежания ситуаций, в которых полиции придётся применить силу<sup>419</sup>. При исполнении обязанностей, должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в соответствии с принципами необходимости и соразмерности<sup>420</sup>. Даже если применение силы в той или иной ситуации соответствует требованиям необходимости и пропорциональности, но использования силы можно было в первую очередь разумно избежать, государство может нести ответственность за неспособность принять надлежащие предупредительные меры, особенно, если это приведёт к потере жизни<sup>421</sup>.

324. Более того, обязательства ОБСЕ подчёркивают фундаментальный характер права на жизнь (Хельсинки 2008) и требуют от государств-участников запретить пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения или наказания и принять эффективные законодательные, административные, судебные и иные меры для предотвращения такой практики и наказания за нее (Вена 1989 г., Копенгаген 1990 г.). Запрещение пыток и иных форм жестокого обращения закреплено также в целом ряде международных договоров о правах человека, в том числе в МПГПП (статья 7), в Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (статьи 2 и 16)<sup>422</sup> и ЕКПЧ (статья 3).

325. Государства должны, насколько это возможно, использовать ненасильственные средства до вынужденного применения силы или огнестрельного оружия<sup>423</sup>, которые могут применяться только в тех случаях, когда другие средства являются неэффективными или не

---

<sup>418</sup> Смотрите комментарий к статье 3 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка.

<sup>419</sup> Amnesty International, Dutch Section, "Guidelines for the Implementation of the UN Basic Principles for the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials" (Международная амнистия, нидерландская секция («Руководящие принципы по исполнению Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка»), далее в тексте - Руководящие принципы Международной амнистии, Принцип 7а и Часть 7.1.

<sup>420</sup> Смотрите, например, статью 3 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года, URL: [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). Смотрите также *Ivan Vasilev v. Bulgaria* («Иван Васильев против Болгарии») (2007).

<sup>421</sup> *McCann and Others v. United Kingdom* («Макканн и другие против Соединенного Королевства»), №18984/91 от 27 сентября 1995 г.

<sup>422</sup> Все государства-участники, о которых говорится в данном отчете, являются сторонами Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания.

<sup>423</sup> Основные принципы ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принцип 4.

дают каких-либо надежд на достижение намеченного результата<sup>424</sup>. Огнестрельное оружие не может использоваться в качестве тактического приёма во время охраны правопорядка на собраниях, и, в частности, огнестрельное оружие не должно применяться при разгоне демонстраций<sup>425</sup>. Спецдокладчик ООН указал, что основанием для применения огнестрельного оружия, в том числе в связи с массовыми акциями протеста, может служить только наличие неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения<sup>426</sup>. Огнестрельное оружие может применяться лишь в тех случаях, когда его применения невозможно избежать, и лишь в тех случаях, когда нельзя применить менее опасные средства для достижения цели, которой является защита жизни<sup>427</sup>.

326. Принципы прав человека, запрещающие пытки и виды жестокого обращения, а также принципы применения силы правоохранными органами имеют конкретные последствия для охраны порядка во время собраний. Следует отметить, что помимо нарушений обязательств по правам человека, неуместное, чрезмерное или незаконное применение силы правоохранными органами может оказаться контрпродуктивной мерой, и может подорвать отношения между полицией и обществом, став причиной распространения напряженности и беспорядков<sup>428</sup>. Представители правоохранных органов могут применять силу только в соответствии с принципами исключительного характера таких действий, а также необходимости и пропорциональности<sup>429</sup>. В частности, они должны как можно чаще и дольше проводить различие между теми лицами, которые применяют насилие, и теми, кто желает собираться мирно, и не использовать силу против таких участников собраний.

327. В контексте собраний применению силы должно предшествовать адекватное предварительное предупреждение, которое позволит участникам мирно разойтись<sup>430</sup>. Различные меры реагирования должны обеспечивать дифференцированное и пропорциональное применение силы<sup>431</sup> адекватной угрозе. Ни при каких обстоятельствах не следует применять силу против мирных демонстрантов, которые не имеют возможности покинуть место проведения собрания<sup>432</sup>. ЕСПЧ указал, что статья 3 не позволяет сопоставлять физическую неприкосновенность личности и цель поддержания правопорядка<sup>433</sup>.

328. Эти принципы применяются также к так называемым менее смертоносным видам оружия, в том числе к пулям ударного действия, пластиковым/резиновым пулям, водометам и другим силовым средствам предотвращения массовых беспорядков. Применение таких

---

<sup>424</sup> Там же. По вопросу использования силы органами охраны правопорядка обратитесь также к Руководству ОБСЕ по демократическим основам полицейской деятельности (Вена: ОБСЕ 2008 г.), пункты 54 и ff.

<sup>425</sup> Руководящие принципы Международной амнистии, указ. соч., примечание 419, принцип 7(к) и 7.4.3.

<sup>426</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Кристофа Хейнса», A/HRC/17/28, 23 мая 2011 г., пункт 60, URL: <http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?refdoc=y&docid=540474734>.

<sup>427</sup> Основные принципы ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принципы 12-14.

<sup>428</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 171.

<sup>429</sup> Смотрите Кодекс ООН поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и Основные принципы ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка.

<sup>430</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункт 5.5.

<sup>431</sup> Там же.

<sup>432</sup> Там же, примечание 1, пояснительная записка, пункт 176.

<sup>433</sup> ЕСПЧ, *Izci v. Turkey* («Изчи против Турции») (2013), пункт 56.

видов оружия должно строго регламентироваться<sup>434</sup>, обеспечивая их применение только в случае необходимости сотрудниками правоохранительных органов, которые этому обучены. Если говорить в более общем плане, то такие типы средств должны быть ближе конца условной шкалы, в начале которой - средства, предназначенные для минимизации необходимости применения силы (например, защитная экипировка, щиты, шлемы и т.д.). Далее следуют различные типы оружия, временно действующие химические средства и т.д., применяющиеся в зависимости от угрозы, с которой сталкиваются сотрудники правоохранительных органов или иные лица.

329. Оружие, которое по своей природе имеет неизбирательное действие, например, водометы или слезоточивый газ, следует использовать только тогда, когда насилие уже настолько широко распространилось, что уже невозможно определить только агрессивных лиц<sup>435</sup>. Что касается использования слезоточивого газа, то ЕСПЧ также постановил, что необоснованное использование правоохранительными органами слезоточивого газа не совместимо с запретом жестокого обращения по смыслу статьи 3 ЕКПЧ<sup>436</sup>. Спецдокладчик ООН заметил, что этот газ воздействует неизбирательно на демонстрантов и других лиц, на здоровых и больных людей. Он также предостерег от любого изменения химического состава газа с единственной целью нанести тяжкие повреждения протестующим и, опосредованно - случайным прохожим<sup>437</sup>.

330. К стратегиям управления толпой, которые полагаются на сдерживании людей на ограниченной площади (по-английски «kettling» или «corralling»), следует прибегать лишь в исключительных случаях. Эти стратегии характеризуются тем, что не проводится различия между теми, кто участвует, и теми, кто не участвует в собрании и между мирными и немирными его участниками<sup>438</sup>. Такое ограничение протестующих может также привести к нарушению их права на личную свободу и свободу передвижения<sup>439</sup>. Спецдокладчик отмечает, что сдерживание наносит «большой ущерб осуществлению свободы мирных

---

<sup>434</sup> Там же.

<sup>435</sup> Руководящие принципы Международной амнистии, указ. соч., примечание 419, принцип 7(h) и 7.4.2(a) и (b).

<sup>436</sup> ЕСПЧ, *Ali Günes v. Turkey* («Али Гюнеш против Турции») (2012), пункт 168.

<sup>437</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 35. По вопросу использования слезоточивого газа смотрите также *Izci v. Turkey* («Изчи против Турции») (2013), *Abdullah Yasa v. Turkey* («Абдулла Яша против Турции») (2013) и *Ataykaya v. Turkey* («Атайкая против Турции») (2014).

<sup>438</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 160.

<sup>439</sup> В деле *Austin and Others v. The United Kingdom* («Остин и другие против Соединенного Королевства») (2012), ЕСПЧ постановил, что сдерживание полицией толпы (и ряда прохожих) не являлось лишением свободы в соответствии со статьей 5 ЕКПЧ. Тем не менее, суд отметил, что сдерживание допустимо только тогда, когда имеет место или обоснованно считается неизбежным насилие, и где другие средства, связанные с меньшей степенью вмешательства, были разумно оценены как неэффективные. В последующем случае, также касающемся Великобритании, *Mengesha v. Commissioner of the Police of the Metropolis* («Менгеша против Комиссара полиции Метрополиса») (2013), Верховный суд Великобритании постановил, что сдерживание не допускается в качестве средства для идентификации личности тех, кого удерживает полиция. По сообщениям, подобная практика также имеет место во Франции, например. См дело *Austin and Others v. The United Kingdom* («Остин и другие против Соединенного Королевства») (App. Nos. 39692/09, 40713/09 и 41008/09, постановление от 15 марта 2012 г.), EWHC 1695 (Admin) пункт 12; «Does France respect the right of freedom of peaceful assembly for all citizens in Paris in 2011», («Уважает ли Франция право на свободу мирных собраний для всех граждан в Париже в 2011 году»), ECHR News, 6 октября 2011 года, URL: <https://echrnews.wordpress.com/tag/discrimination/>.

собраний, из-за непропорционального и произвольного характера этой тактики»<sup>440</sup> и высказывается против использования данной практики<sup>441</sup>.

331. Полномочия по проведению арестов могут играть важную защитную функцию при проведении собраний, позволяя правоохранительным органам удалять с собрания участников, прибегающих к насилию. «Термин «арест» относится к любому лишению свободы и не ограничивается официальным арестом согласно внутреннему законодательству. Крайне важно, чтобы полномочия на арест осуществлялись в соответствии с международными стандартами прав человека, включая стандарты, касающиеся прав на частную жизнь, свободу и процессуальных прав».<sup>442</sup> Обязательства ОБСЕ предусматривают, что никто не может быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом (Москва, 1991 г.)<sup>443</sup>. В отношении собраний важно установить четкий порядок действий законного задержания участников собраний, указав, в каких ситуациях такое задержание оказывается оправданным<sup>444</sup>. Хотя массовых арестов следует избегать, поскольку есть опасность проведения произвольных арестов, тем не менее, в ходе публичных собраний могут возникать ситуации, когда значительное число арестов может быть признано необходимыми в связи с противозаконным поведением арестованных. Однако не следует подвергать задержанию большое число участников лишь на том основании, что у правоохранительных органов не хватает ресурсов для принятия решений об индивидуальных арестах на основании конкретных фактов<sup>445</sup>. Точно также не должны применяться превентивные меры, связанные с высоким уровнем вмешательства, если только действительно не существует явная и непосредственная угроза неминуемого насилия<sup>446</sup>. Когда производится арест, условия содержания под стражей должны соответствовать минимальным стандартам. Это касается любого места или ситуации, в которых человек был лишен свободы, в том числе тюрем, камер, общественных мест и транспортных средств, используемых для перевозки задержанных, а также любых других мест содержания задержанных под стражей<sup>447</sup>.

332. Разгон собрания несет в себе риск нарушения прав на свободу выражения мнений и на мирные собрания, а также права на личную неприкосновенность. Разгон собрания также рискует привести к эскалации напряженности между участниками и сотрудниками правоохранительных органов. По этим причинам к нему необходимо прибегать только в том

---

<sup>440</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39/Add. 1, 17 июня 2013 г., пункт 37.

<sup>441</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 37.

<sup>442</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 44, URL: [http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>443</sup> Аналогичный принцип закреплен в статье 9 МПГПП.

<sup>444</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 161.

<sup>445</sup> Там же.

<sup>446</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 45, URL: [http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>447</sup> Там же, пункт 46.

случае, когда его невозможно избежать<sup>448</sup>. Основываясь на презумпции в пользу проведения собраний, незаконные мирные собрания не должны прекращаться исключительно по причине несоблюдения законных требований. Скорее, принцип пропорциональности требует, чтобы незаконные собрания – если они остаются мирными – не подлежали разгону, если только это не требуется из-за присутствия других факторов, связанных с общественным порядком и безопасностью<sup>449</sup>. Даже при таких обстоятельствах власти должны придерживаться «дозированного ответа» и должны стремиться сначала исчерпать средства, не связанные с применением силы, до того, как прибегать к методам, основанным на применении большей силы.

333. Как уже было отмечено выше, разгон собраний должен быть самой крайней мерой и должен применяться лишь в том случае, если сотрудники правоохранительных органов приняли все разумные меры для содействия собранию и для защиты от нанесения ему вреда, и только если существует прямая угроза насильственных действий<sup>450</sup>. Основные принципы ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка устанавливают, что при разгоне противозаконных собраний ненасильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка должны избегать применения силы или, если это невозможно, ограничивать такое применение до необходимого минимума<sup>451</sup>.

334. Если разгон собрания представляется необходимым, любое вмешательство со стороны полиции следует предварить ясным, четким и громким предупреждением в адрес организаторов и участников собрания. Участникам следует дать достаточно времени на то, чтобы они могли добровольно разойтись. Дальнейшее вмешательство полиции возможно только в том случае, если участники не расходятся. Полиция также может попросить разойтись лиц, представляющих третьи стороны (наблюдателей, журналистов, фотографов), но не следует препятствовать тому, чтобы они наблюдали и фиксировали действия полиции<sup>452</sup>.

#### *Применение силы, задержания, сдерживания, а также разгон собраний в отдельных государствах-участниках*

335. В отдельных государствах-участниках, где БДИПЧ проводило мониторинг собраний, законодательство устанавливает общие принципы вмешательства полиции. Польский Закон о полиции предусматривает, что в ходе выполнения своих служебных обязанностей, сотрудники полиции обязаны уважать человеческое достоинство, а также соблюдать и защищать права человека<sup>453</sup>. Сотрудники полиции могут применять меры прямого принуждения, если это необходимо в конкретной ситуации, и необходимо для того, чтобы люди подчинялись любым требованиям полиции<sup>454</sup>. Более детальное описание условий и

<sup>448</sup> Там же, пункт 61.

<sup>449</sup> Руководящие принципы Международной амнистии, указ. соч., примечание 419, принцип 7(b) и часть 7.2.

<sup>450</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 165.

<sup>451</sup> Основные принципы ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принцип 13.

<sup>452</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 168.

<sup>453</sup> Статья 14 Закона о полиции.

<sup>454</sup> Статья 16 Закона о полиции.

порядка по применению силы и огнестрельного оружия определяются постановлениями Совета министров. Запрещено применять спецсредства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц в возрасте до 13 лет, и людей с явными признаками инвалидности<sup>455</sup>.

336. Шведский Закон о полиции определяет общие принципы вмешательства полиции. Сила может быть использована только в форме и в объеме, необходимом для достижения желаемого результата<sup>456</sup>, когда другие средства являются недостаточными, и обстоятельства оправдывают такое действие<sup>457</sup>.

337. Общие принципы вмешательства полиции в Латвии регулируются документом под названием «Профессиональная этика и поведение сотрудника национальной полиции», в соответствии с которым полицейский может применять силу, специальные средства или оружие только в случаях, предусмотренных законом, и для достижения законной цели. Спонтанное или злонамеренное использование силы не допускается<sup>458</sup>. Тип специальных средств и интенсивность применения физической силы или специальных средств определяется с учетом конкретной ситуации, характера нарушения и индивидуальных особенностей нарушителя правопорядка, при попытке максимально ограничить, насколько это возможно, ущерб, причиняемый такими действиями. Запрещается использовать специальные приемы борьбы, наручники, дубинки, слезоточивые вещества и служебных собак против женщин, против людей с явными признаками инвалидности и в отношении несовершеннолетних, за исключением случаев, когда такие лица участвуют в групповом нападении, угрожают жизни или здоровью других людей, или сотрудников полиции, или оказывают вооруженное сопротивление. Если в результате применения физической силы или специальных средств есть пострадавшие, сотрудник полиции обязан незамедлительно оказать пострадавшим медицинскую помощь и доложить о случившемся своему непосредственному начальнику, который должен уведомить об этом прокурора. Сотрудник полиции должен представить письменный рапорт своему непосредственному руководителю относительно любых случаев применения специальных средств<sup>459</sup>.

338. Законодательство Ирландии не содержит конкретного руководства относительно применения силы. Тем не менее в деле *Lynch v Fitzgerald* («Линч против Фитцджералд», № 2), Верховный суд рассмотрел применение смертоносной силы сотрудниками национальной полиции в ситуации, когда человек был застрелен во время массовых беспорядков. Суд выразил мнение о том, что применяемая сила всегда должна быть умеренной и соразмерной обстоятельствам дела и цели, которую она преследует. Суд продолжил, определяя, что «огнестрельное оружие никогда не следует использовать, в любом контексте, если есть какие-либо сомнения относительно необходимости»<sup>460</sup>. В учебном материале для подготовки полиции описывается использование дубинок и объясняется, что сила может применяться только для достижения законных целей охраны порядка в случае

---

<sup>455</sup> Статья 9(1) Закон о мерах принуждения и об огнестрельном оружии.

<sup>456</sup> Статья 8.

<sup>457</sup> Статья 10.

<sup>458</sup> Статья 6.

<sup>459</sup> Часть 13 латвийского Закона о полиции.

<sup>460</sup> URL: <http://garda.blackhallpublishing.com/index.php/2013-05-31-05-54-16/subject-index/109-arrest%20of%20offenders/1045-use-of-force-etc-and-entering-premises-to-arrest>

крайней необходимости, обоснованности и соразмерности по отношению к законной цели<sup>461</sup>.

339. В большинстве государств основания для разгона собраний содержатся в законодательстве о собраниях, а в некоторых государствах законодательство также определяет методы разгона. Как уже обсуждалось выше, в отдельных юрисдикциях предварительный запрет или отсутствие уведомления может являться основанием для прекращения собрания, но существует целый ряд других условий, которые могут также привести к прекращению собрания.

340. В Австрии, если собрание проводится в нарушение положений соответствующего закона, компетентный орган может, в зависимости от обстоятельств, запретить и потребовать прекратить собрание. Представитель компетентного органа, или сам орган, если никто из представителей не присутствует на собрании, также может прекратить законное собрание, если во время собрания происходят незаконные действия, или если оно угрожает общественному порядку<sup>462</sup>. Как только собрание объявлено прекращённым, все присутствующие обязаны немедленно покинуть место собрания и разойтись. В случае несоблюдения данного требования, власти могут применять средства принуждения для разгона собрания<sup>463</sup>. Следует также отметить, что, в ситуации возникновения внезапной угрозы для общественного порядка или безопасности, право запретить или прекратить собрание, в дополнение к компетентному административному органу, в равной степени имеет любой другой орган, ответственный за поддержание общественного порядка и безопасности. В таком случае компетентный орган должен быть безотлагательно проинформирован об этом<sup>464</sup>.

341. Представитель соответствующего органа местного самоуправления в Польше может принять решение о прекращении собрания, если оно угрожает жизни или здоровью людей, или имуществу в значительной степени, или если оно нарушает положения Закона о собраниях или уголовного законодательства, и если руководитель собрания, будучи предупреждённым представителем муниципального органа о необходимости прекратить собрание, не принимает соответствующих действий<sup>465</sup>. Сотрудник полиции может также обратиться к представителю муниципального органа с просьбой прекратить собрание в тех же обстоятельствах<sup>466</sup>. Прекращение собрания происходит после устного требования, которое подлежит немедленному исполнению, и ему предшествует двойное предупреждение для участников собрания о возможности его прекращения, после чего такое решение сообщается либо руководителю собрания или его участникам, если невозможно связаться с руководителем. Решение о прекращении передаётся организатору собрания в письменной форме в течение 72 часов с момента его принятия<sup>467</sup>. Решение о

---

<sup>461</sup> Этот документ указан в качестве примечания в докладе полицейского Омбудсмана о студенческих протестах 2010 года, URL: <http://www.gardaombudsman.ie/publications/S103reports.html>. Как представляется, документ не является публично доступным.

<sup>462</sup> Статья 13 Закона Австрии о собраниях.

<sup>463</sup> Статья 14 Закона Австрии о собраниях.

<sup>464</sup> Статья 17 Закона Австрии о собраниях.

<sup>465</sup> Статья 20 (1) Закона Польши о собраниях.

<sup>466</sup> Статья 20 (2) Закона Польши о собраниях.

<sup>467</sup> Организатор собрания имеет право подать апелляцию на решение о прекращении собрания в окружной суд по месту нахождения муниципального органа, в течение семи дней после прекращения собрания. Окружной

прекращении стихийного собрания может быть принято командиром полиции, если собрание угрожает жизни или здоровью людей, или имуществу в значительной степени, если оно представляет серьезную угрозу для общественной безопасности или порядка, для безопасности или порядка дорожного движения на публичных дорогах, если оно нарушает положения Закона о собраниях или уголовного законодательства, или если оно мешает проведению другого собрания, организованного в соответствии с Законом о собраниях<sup>468</sup>.

342. Закон Латвии о собраниях наделяет представителей местного самоуправления или полиции правом объявить о прекращении собрания, если участники собрания нарушают положения данного закона и не подчиняются указаниям руководителя собрания, соответствующих помощников или распорядителей, а также требованиям полиции или представителя местной власти<sup>469</sup>. В законе не упоминается о методах разгона в случае, если участники отказываются немедленно разойтись в добровольном порядке.

343. Закон Баварии о собраниях предусматривает, что запрещенное собрание должно быть прекращено<sup>470</sup>, но не предоставляет более подробного описания соответствующих обстоятельств или методов. БДИПЧ было проинформировано о том, что решение о прекращении собрания принимается начальником полиции<sup>471</sup>, а соответствующие способы и обстоятельства определяются Законом Баварии о полиции, который регулирует меры принуждения<sup>472</sup>.

344. В Ирландии, в соответствии с Законом об уголовном правосудии (общественном порядке) 1994 года, был заменён ряд составов преступлений общего права, связанных с нарушениями общественного порядка, а также были расширены полномочия полиции по охране правопорядка во время публичных собраний. Такие преступления по общему праву, как бунт, разгром и незаконные собрания были заменены такими статутными преступлениями, как бунт и массовые беспорядки с применением насилия. Национальная полиция может разогнать такое собрание, но только с применением силы, которая является «умеренной и соразмерной конкретным обстоятельствам».

345. БДИПЧ наблюдало применение силы, арестов и задержаний правоохранительными органами в Гармиш-Партенкирхене (Германия), Риге (Латвия) и Дублине (Ирландия).

346. 6 июня 2015 года БДИПЧ проводило мониторинг шествия против саммита G7 в Гармиш-Партенкирхене, Германия. Около 3600 человек приняли участие в собрании, порядок во время которого охраняло большое количество полицейских. На собрание было наложено ограничение в виде сокращения первоначально запланированного маршрута марша. Примерно за 100 метров до полицейского заграждения в конечной точке маршрута произошло столкновение между некоторыми демонстрантами и полицейскими. Участники использовали огнетушители, на что полиция ответила слезоточивым газом и дубинками.

---

суд рассматривает обращение не позднее чем в течение 30 дней с момента получения жалобы. Решение окружного суда может быть обжаловано в апелляционный суд в течение пяти дней с момента получения жалобы. В отношении решения суда апелляционной инстанции не предусмотрена кассационная жалоба.

<sup>468</sup> Статья 28 Закона Польши о собраниях.

<sup>469</sup> Часть 23 латвийского Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>470</sup> Статья 15 (б) Закона Баварии о собраниях.

<sup>471</sup> Встреча с представителями полиции и муниципальных органов власти в Мюнхене, 3 июня 2015 года.

<sup>472</sup> Информация, полученная от немецких властей 13 декабря 2016.

Насилие быстро угасло, после чего демонстрация мирно продолжалась. По словам медперсонала, по меньшей мере 60 человек были травмированы в результате применения слезоточивого газа и дубинок. Были проведены три задержания<sup>473</sup>.

347. БДИПЧ было проинформировано о том, что, в контексте саммита G7, был задержан 41 человек, произведено семь превентивных задержаний и были записаны личные данные 105 человек<sup>474</sup>. В Гармиш -Партенкирхене был создан передвижной участок для проведения арестов, с контейнерами для задержанных, и было обеспечено присутствие прокурора, адвокатов и переводчиков.

348. БДИПЧ наблюдало за проведением ареста одного участника собрания в Дублине. Полиция действовала корректно, пытаясь содействовать собранию и обеспечить безопасность парламентариев и свободу передвижения лиц, не являющихся участниками собрания. Полиция содействовала собранию посредством постоянной коммуникации с организатором, сохраняя при этом определенную дистанцию от участников собрания и не вмешиваясь в его проведение. БДИПЧ также наблюдало за проведением четырёх арестов в Риге.

349. Один человек был задержан в связи с собранием, организованным Всемирным хазарским советом в Варшаве. За день до собрания, этот человек распространял листовки, информирующие о собрании. По сообщениям, после того, как его сфотографировали, он был посажен в полицейскую машину, где его продержали в течение часа. В это время его паспорт проверялся полицией. Затем этот человек был доставлен в полицейский участок, где он был сфотографирован с регистрационными номерами на таблице и просидел в течение 20 минут в незапертой камере. Сообщается, что в общей сложности он содержался в участке в течение двух часов, а затем был отпущен без оформления протокола или другого документа о задержании. Полиция не дала никаких объяснений относительно причин задержания<sup>475</sup>.

*Выводы и рекомендации по применению силы, задержания, сдерживания, а также по разгону собраний*

350. В отдельных государствах-участниках власти могут прекращать собрания при различных условиях, и они не ограничиваются только наиболее серьёзными ситуациями. Как правило, прекращение собраний следует рассматривать в качестве крайней меры. До тех пор пока собрание остаётся мирным, власти должны оказывать ему содействие. В принципе, основанием для прекращения должно быть только наличие угрозы общественной безопасности или неизбежное применение насилия. Разгон собрания можно проводить только тогда, когда сотрудники правоохранительных органов приняли все разумные меры, представляющие собой наименьшее вмешательство, по содействию и защите собрания от нанесения ему вреда, например, если существует прямая угроза насильственных действий<sup>476</sup>.

---

<sup>473</sup> Встреча с представителями полиции и муниципальных органов власти в Мюнхене, 9 июня 2015 года.

<sup>474</sup> Там же.

<sup>475</sup> Информация, полученная БДИПЧ по телефону от организатора собрания, перед проведением мониторинга.

<sup>476</sup> Юридическое заключение БДИПЧ по проекту Закона Польши о собраниях, пункт 34.

351. Любые действия должны быть соразмерными ожидаемой угрозе. Законодательство должно устанавливать требование проводить чёткое разграничение между мирными и немирными демонстрантами, которые совершают противоправные действия. Нельзя прекращать всё собрание из-за действий одного человека или группы людей. Власти должны предпринять соответствующие меры для удаления таких лиц, без прекращения или объявления собрания незаконным. В соответствии с Руководящими принципами, разгон собрания не следует применять в тех случаях, когда имеют место насильственные действия со стороны небольшой группы участников собрания. В такой ситуации следует принять меры в отношении этих конкретных лиц.

352. В отдельных государствах-участниках, где БДИПЧ проводило мониторинг собраний, законодательство не определяет оснований или методов разгона демонстраций. Вполне вероятно, что отсутствие такого законодательства/инструкций является проблематичным для сотрудников полиции, которые сталкиваются с небольшими или широкомасштабными нарушениями правопорядка, или насилием во время собраний.

353. Как обсуждалось ранее, в некоторых государствах-участниках разрешается применять разгон, если собрание не было уведомлено или разрешено. Тем не менее государства-участники должны принять во внимание, что, в соответствии с международно признанной хорошей практикой, неуведомленные собрания, если они имеют мирный характер, должны иметь возможность продолжаться без применения разгона.

354. Решающее значение имеет необходимость обеспечения того, чтобы полицейская практика по задержанию и применению силы в отношении участников или других лиц, присутствующих на собраниях, соответствовала стандартам в области прав человека. В этой связи, позитивным было то, что во время большинства собраний, за которыми наблюдало БДИПЧ, практически не было вмешательств полиции в виде задержаний или применения силы. Как правило, это касалось также собраний, которые были проблематичны с точки зрения поддержания общественного порядка и защиты участников. В тех случаях, когда БДИПЧ наблюдало применение силы со стороны полиции, например, во время собрания в Гармиш-Партенкирхене, оно представлялось необходимым и соразмерным.

355. Тем не менее озабоченность вызывает вопрос необходимости, соразмерности, а также уважения верховенства права вокруг обстоятельств ареста индивидуума, раздававшего листовки о собрании Всемирного хазарского совета, о чём было сообщено БДИПЧ. Как было подтверждено Федеральным конституционным судом Германии, не только реализация, но и подготовка и организация собрания входят в число действий, которые находятся под защитой в рамках свободы мирных собраний<sup>477</sup>.

356. Федеральный конституционный суд Германии истолковал свободу мирных собраний, как охватывающую не только участие в собрании, но и деятельность, связанную с планированием и подготовкой собрания, такую как публичное объявление о мероприятии, распространение листовок, право свободно определять цель, место, время и способ проведения собрания, а также возможность доступа к тому месту, где проходит собрание<sup>478</sup>.

---

<sup>477</sup> «Сравнительное исследование национального законодательства о свободе мирных собраний», указ. соч, примечание б1, стр. 57.

<sup>478</sup> Там же.

В рамках позитивного обязательства государства содействовать мирным собраниям, оно должно обеспечить отсутствие препятствий для распространения в обществе информации о планируемых собраниях<sup>479</sup>. (Для получения дополнительной информации, смотрите, пожалуйста, часть о предварительных ограничениях, налагаемых на собрания.).

357. Все приведенные выше соображения также определённым образом связаны с вопросом задействия на собрании большого количества сотрудников полиции и принятия полицией тактик, которые несут риск обострения напряженности, а не деэскалации. В ряде собраний, которые оставались мирными, наблюдатели БДИПЧ отметили размещение очень значительного количества сотрудников полиции в специальном оснащении для борьбы с беспорядками, открыто носящих наручники и дубинки. Это было особенно заметно во время собраний, проходивших в связи с саммитом G7, саммитом НАТО, а также марша Европрайда, возможно, оказывая устрашающий эффект на мирных демонстрантов.

358. В Риге, потенциальный риск возникновения насилия и столкновений между участниками Европрайда и контрдemonстрантами, возможно, оправдывал наличие большого количества представителей правоохранительных органов, в том числе обычной полиции и специальных подразделений по борьбе с беспорядками. БДИПЧ признает важность надлежащей готовности полиции к борьбе с потенциальными беспорядками во время собраний. Однако, учитывая потенциальное влияние на общественное восприятие и доверие сообщества, а также в качестве способа снижения напряженности, хорошей практикой в некоторых ситуациях может быть размещение сил полиции (в спецнаряжении, если это необходимо), готовых к действию, недалеко от места проведения собрания, но так, чтобы присутствие таких сотрудников не было сразу заметным для участников собрания. Подобным образом, правопорядок во время собраний в Тельфс и собраний в контексте саммита НАТО в Варшаве и саммита G7 в Эльмау обеспечивался большим количеством полиции в спецнаряжении, по сравнению с количеством присутствующих мирных демонстрантов. (Для получения дополнительной информации, пожалуйста, смотрите часть, касающуюся взаимодействия и коммуникации полиции с организаторами собраний и участниками.).

#### 359. Рекомендации для государств-участников:

- Обеспечивать, чтобы были установлены определённые правила использования силы правоохранительными органами во время публичных собраний, в соответствии с Основными принципами ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами; такой документ должен быть открытым для доступа общественности;
- Обеспечивать, чтобы применение силы сотрудниками правоохранительных органов во время собраний строго соответствовало принципам необходимости и пропорциональности и соответствовало Основным принципам ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами;

---

<sup>479</sup> Руководство «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний», ОБСЕ/БДИПЧ, указ. соч., примечание 393, стр. 22.

- Обеспечивать, чтобы тактика и подготовка полиции основывалась на превентивных подходах и снижении напряжённости, в соответствии с принципами коммуникации, ведения переговоров и диалога;
- Разработать и опубликовать исчерпывающие инструкции по разгону собраний, которые отвечали бы нормам и принципам международного права прав человека и в деталях определяли: (1) обстоятельства, которые требуют принятия решения по разгону собрания; (2) все шаги, которые необходимо принять до решения о разгоне собрания (включая меры по снижению напряжённости) и (3) ответственный орган, имеющий право принимать решение о разгоне, предоставив участникам возможность мирно разойтись, прежде чем прибегать к любому использованию силы;
- Обеспечивать, чтобы участники собраний задерживались только тогда, когда имеются достаточные основания для лишения свободы и без применения чрезмерной силы во время арестов;
- Обеспечивать подготовку правоохранительных органов в вопросе содействия собраниям с особым акцентом на правах человека при планировании и подготовке к собраниям, принятия мер по управлению толпой в соответствии с обязательствами ОБСЕ и стандартами в области прав человека, а также в этой связи рассмотреть вопрос о привлечении поддержки, предоставляемой БДИПЧ;
- Обеспечивать должную подготовку сотрудников правоохранительных органов, предоставление им ресурсов и оснащения (в том числе технологий несмертельного действия), с тем, чтобы наилучшим образом осуществлять сдержанную и соразмерную охрану лиц, осуществляющих свое право на свободу собраний.

## ФОТО– И ВИДЕОСЪЁМКА СОТРУДНИКАМИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

*Фото– и видеосъёмка собраний сотрудниками правоохранительных органов: международные стандарты и хорошая практика*

360. Правоохранительным органам разрешается проведение фото- и видео- или аудиозаписи участников в ходе публичного собрания, поскольку использование камер для мониторинга общественного пространства может помочь выявлять и реагировать на возникающие угрозы общественной безопасности, происходящие или будущие противозаконные действия, а также содействовать собраниям. Однако, целенаправленное и длительное фотографирование, видеосъёмка и запись отдельного индивидуума или лиц может стать необоснованным вмешательством и оказывать сдерживающее влияние на организаторов и участников собраний, и поэтому такую съёмку нельзя проводить на

постоянной основе<sup>480</sup>. Такой сдерживающий эффект может возникать из-за присутствия полицейских с переносными камерами или камерами, прицепленными к форме, или наличия замкнутой телевизионной системы на мирном собрании. Запись участников мирных собраний в таком контексте и таким образом, что это может быть расценено как запугивание и преследование, является недопустимым вмешательством в осуществление права на свободу мирных собраний<sup>481</sup>.

361. Как правило, не следует открыто использовать съёмочное оборудование на публичных собраниях на постоянной основе. Сбор и обработка информации личного характера, например с помощью записывающих устройств или замкнутой телевизионной системы, должны соответствовать требованиям защиты от произвольного или незаконного вмешательства в личную жизнь<sup>482</sup>. Может возникнуть вопрос о соразмерности действий, если фото- и видеосъёмка воспринимаются в качестве принудительной или навязываемой меры, или если для таких действий нет явных оснований. Более того, если наблюдение за отдельными лицами в общественном месте с целью их идентификации не всегда является ущемлением их права на частную жизнь, то запись таких данных и систематическая обработка или постоянное хранение этих записей могут стать нарушением права на неприкосновенность частной жизни<sup>483</sup>.

362. Законы и меры политики, регулирующие сбор и обработку информации, касающейся собраний или их организаторов и участников, должны отвечать критериям законности, необходимости и соразмерности<sup>484</sup>. Правоохранительные органы должны разработать и опубликовать правила использования ими открытой фото- или видеосъёмки во время публичных собраний<sup>485</sup>. Использование соответствующего оборудования для ведения записи с целью идентификации личности должно ограничиваться ситуациями, когда противозаконные действия уже происходят или когда есть обоснованное подозрение о том, что такие действия будут происходить<sup>486</sup>. В таких ситуациях, фото- и видеозапись, производимая правоохранительными органами, имеет под собой больше оснований, позволяя полиции вернуться к определённым противозаконным действиям уже после собрания, не рискуя создать напряжённость немедленной реакцией полиции во время собрания<sup>487</sup>.

---

<sup>480</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 169.

<sup>481</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 76, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>482</sup> Там же, пункт 73.

<sup>483</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 169.

<sup>484</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 74, [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>485</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 169.

<sup>486</sup> Там же, пункт 169.

<sup>487</sup> Эри Уайт, заместитель начальника полиции в отставке, директор по оперативным вопросам, Ineqe Group (Группа «Инеке»), Великобритания.

*Фото– и видеосъёмка собраний сотрудниками правоохранительных органов в отдельных государствах-участниках*

363. В немецкой федеральной земле Бавария полиция может открыто делать обзорные снимки собраний, проводящих под открытым небом, и прилегающих к ним местам, чтобы направлять и руководить своими операциями. Обзорные снимки могут делаться, если есть «фактические основания для подозрений наличия существенного риска для национальной безопасности или порядка», связанных с собранием, его частями или прилегающей местностью. Только при выполнении этого условия полиции разрешается производить запись изображения или звука или делать обзорные снимки собраний под открытым небом и участников, способом, которым позволяет их идентификацию.

364. Видео, звук или обзорные снимки должны быть проанализированы сразу же после собрания и должны быть удалены не позднее, чем через два месяца после собрания, при условии, что в них больше нет необходимости в связи с расследованием уголовных преступлений, которые имели место на собрании или в связи с ним, или для принятия чрезвычайных мер в случае, связанным с конкретным лицом, подозреваемым в планировании или совершении уголовных преступлений на собрании или в связи с ним, которое может представлять значительную опасность для будущих собраний. Необходимо обеспечивать, чтобы идентификация конкретных личностей на видео, звуковой записи или на обзорных снимках была технически и реально невозможна, если только такая идентификация не потребуется в деле относительно конкретных лиц, подозреваемых в планировании или совершении уголовных преступлений на собрании или в связи с ним. Видео, звуковая запись или обзорные снимки, которые не были удалены, если конкретное лицо подозревается в планировании или совершении уголовных преступлений на собрании или в связи с ним, должны быть удалены не позднее, чем через шесть месяцев после того, как была произведена запись, если только записи не нужны для уголовного преследования за преступные действия на собрании или в связи с ним. Причины для проведения и планируемого использования видео, звуковой записи или обзорных снимков должны быть задокументированы<sup>488</sup>.

365. 4 июня 2015 года в Мюнхене БДИПЧ проводило мониторинг шествия против соглашений «большой семёрки» о свободной торговле и за защиту окружающей среды, права человека и борьбу с бедностью. Приблизительно 34 000 человек участвовало в собрании, порядок на котором охраняли 3000 полицейских. Собрание прошло без каких-либо инцидентов, в дружеской, семейной атмосфере. Тем не менее наблюдатели БДИПЧ отметили использование видеокамер сотрудниками правоохранительных органов, которые снимали участников собрания. Оказалось, что участники собрания не имели никакой информации о причинах использования камер и относительно того, производились ли только обзорные снимки или же записывались собрание и его конкретные участники. 6 июня 2015 года БДИПЧ наблюдало за маршем в Гармиш-Партенкирхене. Спереди марша ехала машина без опознавательных знаков и полицейский микроавтобус, на крыше которых были установлены видеокамеры. Вокруг этих машин находились дополнительные транспортные средства с камерами.

---

<sup>488</sup>Статья 9 Закона Баварии о собраниях.

366. Латвийский Закон о собраниях, уличных шествиях и пикетах разрешает видео- и аудиозапись, видео- и фотосъемку во время публичных собраний<sup>489</sup>. В законе не указаны дальнейшие подробности. БДИПЧ было проинформировано о том, что латвийский Закон о защите персональных данных, предоставляющий соответствующие гарантии и меры защиты, также должен соблюдаться во время собраний, шествий и пикетов, если принимаются какие-либо действия, которые можно рассматривать как обработку персональных данных<sup>490</sup>. В Риге наблюдатели БДИПЧ отметили, что вход в парк, где собирались участники Европрайда, контролировался камерой наблюдения, находящейся на микроавтобусе.

367. Закон Австрии о собраниях не определяет условия для ведения видеозаписи или фотографирования собраний. Представители полиции сообщили БДИПЧ, что они используют автобусы с видеокамерами, которые только передают изображение, но не записывают его. Наблюдатели БДИПЧ заметили один такой микроавтобус, стоявший напротив демонстрации в Тельфс-Бухен, в непосредственной близости от входа, ведущего к гостинице Интеральпен, которая была местом встречи Бильдербергского клуба. Во время этой демонстрации, один сотрудник полиции из отдела полицейской разведки фотографировал участников собрания и наблюдателей БДИПЧ. На собрании в Тельфс один полицейский по борьбе с беспорядками держал видеокамеру на телескопической палке, снимая демонстрацию. Организатор собрания выразил озабоченность по поводу эффекта запугивания участников, который был результатом видеозаписи собрания. Представители полиции сообщили БДИПЧ на последующей встрече, что полиция имела право проводить запись собраний, ожидая, что собрания примут насильственный характер<sup>491</sup>.

368. Польская полиция может производить аудио- и видеозапись во время исполнения служебных обязанностей<sup>492</sup>. Во время собрания, организованного польским движением сопротивления в Варшаве, полиция открыто записывала всё на видео в отсутствие каких-то очевидных оснований для этого. Сотрудник полиции также сфотографировал и записал на видео наблюдателей БДИПЧ. В течение всего собрания, организованного комитетом защиты демократии (КОД), неподалёку был припаркован микроавтобус без опознавательных знаков, с панорамной камерой видеонаблюдения. Во время собрания, организованного партией Zmiana, сотрудник полиции записывал происходящее на камеру, которую он держал в руке. Он снимал один из транспарантов и остановил съемку, когда один из людей, несущих транспарант, выразил своё недовольство этим. Тем не менее сотрудник полиции продолжал снимать на камеру во время собрания. Наблюдатели БДИПЧ заметили, что полиция производила запись нескольких аспектов собрания, организованного польской инициативой «Стоп войне». Полиция проинформировала БДИПЧ, что эти записи были сделаны в качестве доказательственных материалов, что соответствовало положениям постановления Совета Министров относительно определённых полномочий полиции. Использование записей связано с политикой обработки личных данных, регулирующей Закон о защите данных, за исполнение которого, в свою очередь, отвечает Генеральный инспектор по защите персональных данных. Данные уничтожаются, если не существует подозрений в совершении

---

<sup>489</sup> Часть 22 Закона о собраниях, уличных шествиях и пикетах.

<sup>490</sup> Информация, полученная БДИПЧ от властей Латвии 13 декабря 2016 г.

<sup>491</sup> Встреча с полицией в Инсбруке, 15 июня 2015 г. Статья 13 (а) пункт 3 и статья 54 пункт 5 Закона о службе безопасности № 566/1991.

<sup>492</sup> Статья 2, Постановление Совета министров относительно исполнения определённых полномочий полиции.

преступления, если не поступает никаких жалоб против действий полиции и если материалы не нужны для выявления правонарушителей<sup>493</sup>.

369. БДИПЧ было проинформировано о том, что, с октября 2014 года в Ирландии все сотрудники полиции начали носить камеры на форме для того, чтобы записывать собрания с целью сбора доказательств. Тем не менее сотрудники всегда должны сообщать общественности о том, что такая запись ведётся. Записанный материал сохраняется в северном Дублине в течение шести лет, для совершения соответствующих правовых действий, после чего запись уничтожается<sup>494</sup>. БДИПЧ было также проинформировано о том, что шведская конная полиция часто использует камеры на своих шлемах. Камеры производят запись, а данные обрабатываются позже. Некоторые сотрудники полиции также носят камеры, прикреплённые на груди, для записи арестов или нападений против полиции<sup>495</sup>. На Кипре, как правило, видеозапись собраний не ведётся<sup>496</sup>.

#### *Выводы и рекомендации по фото– и видеосъёмке собраний сотрудниками правоохранительных органов*

370. В значительной части собраний, за которыми наблюдало БДИПЧ, сотрудники правоохранительных органов фотографировали и вели видеозапись собраний и/или участников в течение всего собрания или в различных их контекстах. В то время как передача видеоизображения и записи собраний, как представляется, является широко распространённой практикой в большинстве государств-участников, где БДИПЧ проводило мониторинг собраний, национальное законодательство, регулирующее осуществление свободы мирных собраний, за исключением Закона Баварии о собраниях, не содержит положений относительно легитимных целей и конкретных условий таких действий, а также - обеспечения гарантий конфиденциальности и защиты данных.

371. Участники собраний, за которыми наблюдало БДИПЧ, как представляется, не были проинформированы о подробностях ведущейся записи. В частности, они не знали, передавались ли только общие изображения собрания или же велась запись, на которой можно было определить отдельных участников, а также каковы были цели ведения записи, процедуры и политика в отношении сохранения и обработки полученных данных. В дополнение к возможным последствиям влияния такой политики и практики на другие права человека, например, на неприкосновенность частной жизни, чрезмерно навязчивая съёмка и фотографирование на публичных собраниях сотрудниками правоохранительных органов может оказывать сдерживающее воздействие на участников собрания. Такое воздействие может усугубляться упомянутым выше отсутствием информации о ведении видеозаписи, а также наличием уже описанных в докладе строгих положений, запрещающих использование масок, другой одежды, и оснащения, которые могут препятствовать идентификации людей во время собраний.

---

<sup>493</sup> Встреча с представителями полиции из национального штаба и командования столичной полиции, 20 июля 2016 г.

<sup>494</sup> Встреча с омбудсменом по контролю над полицией, 16 апреля 2015 г.

<sup>495</sup> Встреча с представителями руководства шведской полиции, 28 апреля 2016 г.

<sup>496</sup> Информация, полученная БДИПЧ от властей Кипра 6 декабря 2016 г.

### 372. Рекомендации для государств-участников:

- На законодательном уровне урегулировать допустимые цели и основные условия для проведения открытой видеосъёмки и фотографирования на публичных собраниях, а также связанные с ними вопросы гарантий прав человека;
- Разработать и опубликовать детальное описание политики властей в отношении использования открытой видеосъёмки/фотографирования на публичных собраниях, в том числе описание целей таких видов деятельности и обстоятельств, в которых эта деятельность может осуществляться, а также процедур и политики относительно сохранения и обработки полученных данных, ограничив сохранение целью записи и обеспечив удаление данных, когда они больше не имеют значения для цели, для которой съёмка делалась первоначально;
- Обеспечивать, чтобы правоохранные органы всегда информировали общественность о том, когда они ведут или могут вести фото- и видеосъёмку во время собрания, а также о сборе, использовании и сохранении данных;
- Создать механизмы, которые позволят каждому проверить, была ли (и если да, то какая) сохранена информация в отношении данного человека, а также обеспечить доступ к эффективному способу обжалования таких действий или получения другой эффективной правовой защиты относительно вопросов сбора, сохранения и использования их личной информации.

### ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ПОДОТЧЁТНОСТЬ СОТРУДНИКОВ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

*Ответственность сотрудников правоохранительных органов за нарушения в контексте охраны правопорядка на собраниях: международные стандарты и хорошая практика*

373. Одним из основных принципов демократической полицейской деятельности является необходимость того, чтобы полиция была подотчётна гражданам. На государства возлагается обязательство создать доступные и эффективные механизмы рассмотрения жалоб, способных независимо, оперативно и тщательно расследовать утверждения о нарушениях прав человека, включая прав, имеющих отношение к свободе мирных собраний<sup>497</sup>. Для того, чтобы расследование считалось эффективным, необходимо наличие следующих факторов: официальное расследование должно начаться по инициативе властей; лица, отвечающие за проведение расследования, не должны быть зависимы от возможных участников событий; должно быть выяснено, была ли сила, примененная в определённой ситуации, оправдана обстоятельствами; должно быть немедленное реагирование и

---

<sup>497</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киан», Совет по правам человека Организации Объединённых Наций, A / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 77.

достаточная скорость расследования; должно быть наличие общественного контроля над ходом расследования или его результатами<sup>498</sup>. Государства также несут обязательства по предоставлению тем, чьи права были нарушены в контексте собраний, скорейшего, тщательного и эффективного механизма расследования компетентным органом с полномочиями по исполнению принятых решений<sup>499</sup>. Право на доступ к средствам правовой защиты включает в себя право на равный и эффективный доступ к правосудию; адекватное, эффективное и своевременное возмещение причиненного вреда; и доступ к соответствующей информации о нарушениях прав и механизмах возмещения ущерба<sup>500</sup>.

374. Спецдокладчик ООН подчеркнул, что необходимо установить чёткие механизмы подотчётности в контексте любых нарушений прав человека, которые могут иметь место в отношении мирных протестов<sup>501</sup>. Сотрудники правоохранительных органов должны нести ответственность за любое неисполнение своих позитивных обязательств по защите мирных собраний и содействию их проведения<sup>502</sup>. Сотрудники правоохранительных органов также должны нести ответственность за введение ограничений, не имеющих достаточных оснований, на осуществление права на мирные собрания и должны быть подотчетны какому-либо независимому органу<sup>503</sup>. Законодательство должно предусматривать уголовное наказание и дисциплинарные санкции в отношении тех, кто вмешивается в проведение публичных собраний или насильственным образом заставляет их участников разойтись, применяя чрезмерную силу<sup>504</sup>.

375. Если в отношении действий сотрудника правоохранительного органа подана жалоба, или если какое-то лицо ранено или лишено жизни в результате таких действий, необходимо провести эффективное официальное расследование<sup>505</sup>. В случае применения силы с нарушением закона или с чрезмерным применением силы виновные сотрудники

---

<sup>498</sup> Европейский суд по правам человека, *Isayeva v. Russia* («Исаева против России»), жалоба № 57950/00, 24 февраля 2005 г.; Смотрите также «Доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Кристофа Хейнса», 1 апреля 2014, А/НRC/26/36, пункт 80.

<sup>499</sup> Комитет по правам человека, Замечание общего порядка № 31, пункт 15. Смотрите также Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

<sup>500</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 89, URL: <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC.31.66.R.pdf>.

<sup>501</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 23/39/Add.1, 17 июня 2013 г., пункты 7, 54.

<sup>502</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 179.

<sup>503</sup> Там же, 108.

<sup>504</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 78.

<sup>505</sup> Смотрите *McCann and Others v. The United Kingdom* («Макканн и другие против Великобритании») (1995), пункт 161; *Kaya v. Turkey* («Кая против Турции») (1998), пункт 105; *Kelly and Others v. The United Kingdom* («Кели и другие против Великобритании») (2001), пункт 94, *Shanaghan v. The United Kingdom* («Шанаган против Великобритании») (2001), пункт 88; *Jordan v. The United Kingdom* («Джордан против Великобритании») (2001), пункт 105; *McKerr v. The United Kingdom* («Маккерр против Великобритании») (2001), пункт 111; *McShane v. The United Kingdom* («Макшейн против Великобритании») (2002), пункт 94.

правоохранительных органов должны нести гражданскую и/или уголовную, а также дисциплинарную ответственность. Сотрудники полиции также должны нести ответственность за бездействие в случае непринятия ими мер для предотвращения чрезмерного применения силы другими сотрудниками полиции<sup>506</sup>. Старшие должностные лица также должны нести ответственность в ситуациях, когда они не смогли должным образом обеспечить эффективное командование и контроль. Если таким лицам было известно или должно было быть известно о случаях незаконного применения силы или огнестрельного оружия находящимися в их подчинении должностными лицами по поддержанию правопорядка и они не предприняли всех имеющихся в их распоряжении мер для предотвращения, пресечения таких случаев или сообщения о них, они также должны быть привлечены к ответственности<sup>507</sup>. Более того, планирование полицейской операции должно проводиться так, чтобы свести к минимуму (насколько возможно) применение силы, влекущей лишение жизни. В этом смысле, если нарушения являются результатом ненадлежащего планирования, ответственность за действия сотрудников полиции будет нести их командир<sup>508</sup>.

376. Помимо обеспечения подотчетности путем судебного разбирательства, государства должны реализовать дополнительные уровни внесудебного надзора, включая эффективный процесс внутренних расследований и наличие независимого надзорного органа<sup>509</sup>. Эти системы должны действовать в дополнение к уголовным, общественным и частным средствам правовой защиты от неправомерных действий полиции, а не как альтернатива этим средствам<sup>510</sup>. Хорошей практикой является проведение проверок и составление отчетов независимыми органами надзора о любых крупномасштабных или вызывающих претензии операциях по поддержанию порядка, связанных с публичными собраниями. Необходимо создать механизм подачи жалоб на полицию (там, где он отсутствует) и дать надзорным органам в рамках этого механизма ряд полномочий для решения возникающих проблем<sup>511</sup>.

377. Ещё один из способов, с помощью которого можно достичь подотчетности полиции во время обеспечения публичных собраний, – через средства массовой информации с их способностью сообщать информацию, записывать происходящее, анализировать и задавать вопросы относительно действий полиции и причин этих действий<sup>512</sup>. (Для получения дополнительной информации относительно работы СМИ, смотрите часть IV).

378. Для обеспечения подотчётности на всех уровнях, необходимо, чтобы сотрудников полиции было всегда легко отличить во время охраны правопорядка на собраниях. Сотрудники правоохранительных органов должны носить чёткие опознавательные знаки –

---

<sup>506</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 182.

<sup>507</sup> Принцип 24 Основных принципов применения силы.

<sup>508</sup> *McCann and Others v. The United Kingdom* («Макканн и другие против Великобритании»).

<sup>509</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 94, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_.31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_.31.66_R.pdf).

<sup>510</sup> Совет Европы, Комиссар по правам человека, «Заключение Комиссара по правам человека о независимом и эффективном рассмотрении жалоб против действий полиции», 12марта 2009 г., пункт 25.

<sup>511</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 180.

<sup>512</sup> Руководство «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний», указ. соч., стр. 40.

номер или имя – на форме и/или головных уборах и не должны снимать или скрывать такие опознавательные знаки, или препятствовать другим лицам читать эту информацию во время собрания<sup>513</sup>.

379. Необходимо создать чёткую и прозрачную структуру командования, для сведения к минимуму риска возникновения насилия или незаконного применения силы и для обеспечения ответственности за незаконные действия или упущения со стороны сотрудников полиции<sup>514</sup>. Требуется также надлежащий учет решений, принимаемых командирами всех уровней. Кроме того, должна существовать четкая система учета или регистрации оборудования, предоставленного отдельным сотрудникам, в том числе транспортных средств, менее смертоносного оружия, огнестрельного оружия и боеприпасов<sup>515</sup>.

*Ответственность сотрудников правоохранительных органов за нарушения в контексте охраны правопорядка на собраниях в отдельных государствах-участниках*

380. Сотрудники ирландской полиции должны носить отличительные номера с внешней стороны их форменной одежды<sup>516</sup>. Сотрудники австрийской полиции не носят индивидуальных идентификационных номеров. Однако, если сотрудник полиции имеет дело с гражданским лицом, то такой сотрудник обязан по просьбе гражданского лица предоставить карточку с личным идентификационным номером<sup>517</sup>. В Латвии, каждый раз, когда сотрудник полиции ограничивает права и свободы индивидуума, такой сотрудник должен объяснить, на чём основано каждое конкретное ограничение. В таких случаях, в соответствии с просьбой заинтересованного лица, сотрудник полиции должен предоставить свою фамилию, должность и место несения службы, а также показать свое служебное удостоверение<sup>518</sup>. Сотрудников шведской полиции можно определить по номерам на их шлемах и/или на форме.

381. БДИПЧ получило информацию о том, что на Кипре и в Ирландии существуют отдельные механизмы надзора за действиями полиции в контексте охраны правопорядка во время публичных собраний. На Кипре, независимое Бюро по расследованию заявлений и жалоб на действия полиции (IAIACAP) было создано в 2006 году. Основной целью Бюро является рассмотрение и расследование жалоб в отношении неправомерных действий полиции. Пять сотрудников Бюро назначаются Советом министров. Если нет соответствующим образом

---

<sup>513</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 153; Смотрите также *Izci v. Turkey* («Изчи против Турции») (2013) и *Ataykaya v. Turkey* («Атайкая против Турции») (2014) об отсутствии опознавательных знаков у сотрудников полиции, которые применяли силу.

<sup>514</sup> Принципы 22-26 Основных принципов применения силы.

<sup>515</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 65, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>516</sup> Встреча с Омбудсменом по контролю над полицией (Комиссией омбудсмена), 16 апреля 2015 года.

<sup>517</sup> Встреча с представителями полиции в Инсбруке, 10 июня 2015 года. Постановление федерального министра внутренних дел Австрии, № 266/1993.

<sup>518</sup> Часть 5 латвийского Закона о полиции.

оформленной жалобы, Бюро по расследованию заявлений и жалоб на действия полиции имеет право действовать по собственной инициативе и начинать собственные расследования в случаях нарушений прав человека или злоупотреблений со стороны полиции. После завершения расследования, и если обнаружено, что имело место уголовное преступление, дело направляется Генеральному прокурору, который принимает решение о том, начинать ли уголовное преследование. В случае дисциплинарных нарушений, дело направляется главе национальной полиции, который обязан привлечь сотрудника к дисциплинарной ответственности, основываясь на доказательствах, полученных Бюро<sup>519</sup>.

382. Комиссия омбудсмена по контролю над полицией была создана в Ирландии в декабре 2005 года и начала свою деятельность 9 мая 2007 года. Это - независимый орган, созданный в соответствии с законом. Комиссия омбудсмена состоит из трех членов, и все они назначаются президентом. Цель Комиссии состоит в том, чтобы обеспечивать гражданский контроль над действиями полиции, в частности путем рассмотрения жалоб в отношении сотрудников национальной полиции. Следующие цели, функции и полномочия Комиссии определены в Законе о полиции от 2005 года:<sup>520</sup> (а) обеспечение своих функций эффективно и надлежащим способом и с полной справедливостью в отношении всех лиц, участвующих в процессе подачи жалобы и проведения расследований в соответствии с частью 4, касающейся поведения сотрудников национальной полиции; и (б) содействие повышению общественного доверия к процессу рассмотрения жалоб. В дополнение к работе с жалобами, Комиссия может рассматривать дела, которые она посчитает важными для защиты общественных интересов. Она также должна принимать соответствующие меры в ответ на просьбу министра юстиции, равенства и правовой реформы, даже в отсутствие жалобы. Омбудсмен также имеет полномочия по проведению расследований, по рассмотрению индивидуальных жалоб, а также может рассматривать тематические вопросы, такие как охрана общественного порядка<sup>521</sup>.

383. В ряде государств-участников ОБСЕ, в которых БДИПЧ проводило мониторинг собраний, НПЗУ активно работают в области свободы мирных собраний и являются независимыми механизмами надзора. Они могут рассматривать индивидуальные жалобы, а также могут действовать по собственной инициативе. БДИПЧ встретилось с омбудсменами или их представителями в Австрии, Кипре, Ирландии, Швеции, Латвии и Польше.

384. Ирландская комиссия по правам человека и вопросам равенства (IHREC) является независимым органом, состоящим из 15 членов, назначаемых президентом. Она может делать замечания по проектам законодательства, проводить исследования и консультировать по вопросам политики, предоставлять заключения относительно законов и политики, а также сотрудничать с международными и региональными механизмами мониторинга прав человека<sup>522</sup>. БДИПЧ было также проинформировано о том, что с целью содействия коммуникации между организациями гражданского общества и полицией, полиция создала комиссию по стратегии соблюдения прав человека, которая представляет

---

<sup>519</sup> Информация, полученная от властей Кипра 6 декабря 2016.

<sup>520</sup> Ответ Департамента юстиции и равенства на вербальную ноту Специального докладчика ООН по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях.

<sup>521</sup> Встреча с омбудсменом (Комиссией омбудсмена) по контролю над полицией, 16 апреля 2015 года.

<sup>522</sup> Встреча с Комиссией по правам человека и вопросам равенства, 16 апреля 2015 года.

собой механизм сотрудничества гражданского общества и власти. Комиссия по правам человека и вопросам равенства является частью этого механизма.

385. В соответствии с законодательством, полиция Австрии обязана информировать Бюро австрийского омбудсмана и главу соответствующей региональной комиссии (существует также шесть региональных комиссий, занимающихся вопросами соблюдения прав человека властями отдельных земель) о каждом запланированном масштабном публичном собрании, которое потребует организации большой полицейской операции<sup>523</sup>. Учреждения омбудсмана могут сами решить, наблюдать ли за операцией и сообщать ли о выводах в своем ежегодном представлении парламенту и в ежегодном докладе. БДИПЧ встретилось с представителями тирольской региональной комиссии, которые проводили мониторинг собрания в Тельфс. Кроме того, БДИПЧ было проинформировано о том, что мониторинг охраны правопорядка во время собрания в Тельфс также проводило министерство внутренних дел Австрии<sup>524</sup>.

386. Аналогичным образом, в прошлом также польский омбудсмен активно проводил мониторинг собраний и действий полиции.

387. Свобода мирных собраний является частью мандата омбудсмана Латвии, который может рассматривать индивидуальные жалобы, связанные с осуществлением этого права. Например, омбудсмен вынес решение относительно использования громкоговорителей в контексте демонстраций и контрдemonстраций<sup>525</sup>.

388. Национальное независимое бюро по правам человека (омбудсмен) в Республике Кипр проводит независимый анализ и готовит отчеты с заключениями, предложениями и рекомендациями относительно положения в области прав человека в республике в целом или по конкретным правам человека или ситуациям, касающимся нарушений прав человека. Такие отчеты также могут представляться, когда оказывается, что существует необходимость в продвижении и защите прав человека или в поддержке, или расширении защиты и соблюдения основополагающих принципов правоохранительными органами. Заключение, предложения и рекомендации могут быть связаны как с принятием практических мер, так и с законодательными рамками. Что касается свободы собраний, омбудсмен (независимое бюро) опубликовал руководящие принципы о поведении полицейских в контексте демонстраций, с особым акцентом на вопросы ведения видеозаписи, профилирования и применения силы<sup>526</sup>.

389. Парламентские омбудсмены Швеции являются учреждениями с самыми старыми традициями в мире. Четыре омбудсмана избираются парламентом на четырёхлетний возобновляемый срок. Они несут ответственность за мониторинг применения законов государственными служащими на всех уровнях. Омбудсмены могут анализировать законы и законопроекты, рассматривать индивидуальные жалобы или по своей инициативе проводить расследования. Они имеют полные следственные полномочия, а также

---

<sup>523</sup> Австрийский Закон об омбудсмене 1982 года.

<sup>524</sup> Встреча с полицией в Инсбруке, 15 июня 2015 года.

<sup>525</sup> Встреча с представителями бюро латвийского омбудсмана, 19 июня 2015 года.

<sup>526</sup> Доклад омбудсмана в качестве Национального независимого бюро по правам человека, относительно охраны правопорядка во время протестов, 2/2012, 7 сентября 2012 года.

выполняют функцию национального превентивного механизма. Они также рассматривают различные вопросы, касающиеся полицейского обеспечения собраний, такие как охрана правопорядка во время демонстраций и контрдемонстраций, а также подотчётность<sup>527</sup>.

390. Проблемы, касающиеся идентификации сотрудников правоохранительных органов для обеспечения подотчетности, были отмечены во время встреч БДИПЧ на Кипре. Наблюдатели БДИПЧ заметили, что полицейские на Кипре, в Австрии и Латвии не носят личных идентификационных номеров во время собраний. В Германии, не во всех случаях на форме были личные идентификационные номера, однако в большинстве случаев номер их части был на обратной стороне специальной униформы сотрудников по борьбе с беспорядками. Во время собраний, наблюдаемых БДИПЧ в Варшаве, сотрудники полиции, содействующие проведению собрания, носили именную табличку.

391. В целях обеспечения подотчетности, организаторы некоторых собраний в рамках протестов Стоп G7 Эльмау в Германии использовали наблюдателей-юристов, которые могли помочь в написании потенциальных жалоб участников собрания на злоупотребления со стороны полиции и, в случае необходимости, на месте предоставляли правовую помощь. Они также проинформировали БДИПЧ о присутствии на протестах наблюдателей от парламентской партии левых (Die Linke)<sup>528</sup>.

392. Проект под названием «GODIAC» (хорошая практика за диалог и коммуникацию в качестве стратегических принципов полицейского обеспечения политических манифестаций в Европе) прошёл в период с 2010 по 2013 год и координировался шведским советом по делам национальной полиции. В проекте участвовало 20 организаций и структур (полицейские службы, учебные исследовательские институты, НПЗУ) из 12 стран. В 10 странах были проведены полевые исследования, связанные с мониторингом собраний с использованием метода взаимной экспертной оценки коллегами. Результатом проекта стал ряд публикаций, включая буклет с примерами хороших практик и рекомендациями по обеспечению правопорядка во время собраний.

#### *Выводы и рекомендации по ответственности сотрудников правоохранительных органов за нарушения в контексте охраны правопорядка на собраниях*

393. Работа институтов омбудсмена в качестве независимых механизмов надзора заслуживает высокой оценки, поскольку НПЗУ, которые соответствуют принципам, касающимся статуса национальных учреждений, занимающихся поощрением и защитой прав человека (Парижские принципы), могут играть важную роль в содействии и контролю за осуществлением права на свободу мирных собраний. В этом контексте, позитивной практикой является наличие независимого органа по надзору, с полными следственными полномочиями по рассмотрению жалоб или по инициированию дел по собственной инициативе, как это имеет место в Швеции.

394. Наличие у австрийской полиции позитивного обязательства предварительно сообщать омбудсмену о любой крупной операции полиции, что позволяет представителям

<sup>527</sup> Встреча с представителями парламентских омбудсменов, 3 мая 2016 г.

<sup>528</sup> Встреча с организатором протеста стоп G7 Эльмау в Гармиш-Партенкирхене, 5 июня 2015 года.

омбудсмена проводить мониторинг таких мероприятий, также заслуживает высокой оценки. Хорошей практикой является также содействие польской полиции совместному мониторингу публичных собраний офисом польского омбудсмена и польским Хельсинкским фондом.

395. Позитивной практикой является конструктивная взаимная экспертная оценка полицейских операций, такая как в рамках проекта GODIAC, координируемого шведской полицией. Следует поощрять проведение таких взаимных экспертных оценок правоохранными органами. Тем не менее такая оценка должна проводиться в дополнение, а не вместо обязанности государства создавать независимые механизмы надзора для расследования и наказания за нарушения прав человека<sup>529</sup>.

396. Отсутствие чётких и индивидуальных опознавательных знаков у сотрудников полиции, охраняющих порядок во время собраний, например, как это было отмечено БДИПЧ на Кипре, в Австрии, Германии и Латвии, не соответствует передовой международной практике.

397. Присутствие на собраниях независимых средств массовой информации и наблюдателей может также способствовать более эффективному надзору. Поэтому необходимо активно содействовать их работе, чтобы они могли свободно документировать, записывать и предоставлять информацию об охране правопорядка во время собраний (Для получения более подробной информации смотрите Часть IV).

#### 398. Рекомендации для государств-участников:

- Создать доступные и эффективные механизмы подотчётности – если они ещё не созданы - которые были бы способны независимо, оперативно и тщательно расследовать заявления о нарушениях прав человека или злоупотреблениях со стороны должностных лиц в контексте охраны правопорядка на собраниях;
- Быстро, беспристрастно и эффективно расследовать любые обвинения в злоупотреблениях или нарушении прав протестующих со стороны правоохранных органов, также тогда, когда соответствующим образом оформленная жалоба отсутствует, но имеются достаточные основания полагать, что такое злоупотребление или нарушение прав человека имели место; расследование должно иметь возможность определить и привлечь к ответственности виновных лиц, с наложением санкций, соизмеримых с тяжестью нарушения;
- Обеспечивать, чтобы те, кто нарушает и/или злоупотребляет правом граждан на свободу мирных собраний несли полную ответственность; с этой целью обеспечить, чтобы в любой момент во время охраны порядка на собрании была возможность легко и точно определить соответствующего сотрудника правоохранных органов (в том числе по опознавательным знакам на защитном или другом специальном снаряжении);

---

<sup>529</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 96, URL: [http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

- Уважать и содействовать работе независимых национальных правозащитных учреждений (НПЗУ) по получению и расследованию сообщений о нарушениях прав человека и злоупотреблениях в контексте собраний и по мониторингу осуществления права на свободу мирных собраний;
- Поддерживать действия по мониторингу и по взаимной оценке коллегами из других полицейских организаций вопросов охраны правопорядка на собраниях, а также изучать возможности для международного сотрудничества и обмена передовым опытом в этой области.

## ЧАСТЬ IV. МОНИТОРИНГ И ОТЧЁТНОСТЬ ПО СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ: ДОСТУП И ОГРАНИЧЕНИЯ

*Представители средств массовой информации и независимые наблюдатели:  
международные стандарты и хорошая практика*

399. Государства-участники ОБСЕ обязуются обеспечивать право каждого на свободу выражения своего мнения и уважать право каждого, индивидуально или совместно с другими, свободно высказываться, получать и делиться взглядами и информацией о правах человека и основных свободах, в том числе право распространять и публиковать такие взгляды и информацию (Копенгаген, 1990 г.). Право на свободу выражения, включая право на получение информации, защищено целым рядом международных документов в области прав человека, таких как МПГПП (Статья 19) и ЕКПЧ (Статья 10).

400. Представители средств массовой информации (СМИ) и правозащитники играют важную роль в предоставлении независимой, беспристрастной и объективной информации о демонстрациях и протестах, в том числе основанной на фактах информации о поведении как участников собрания, так и сотрудников правоохранительных органов<sup>530</sup>. Мониторинг публичных собраний является важнейшим источником независимой информации о действиях участников собрания и сотрудников правоохранительных органов, которая может быть использована в ходе общественной дискуссии и может также стать важной основой для диалога между правительством, местными властями, органами по поддержанию правопорядка и гражданским обществом<sup>531</sup>. Право наблюдать за публичными собраниями – часть права на поиск и получение информации, которое вытекает из права на выражение мнения и поэтому подлежит защите в соответствии с нормами международного права прав человека<sup>532</sup>. Право на мониторинг публичных собраний должно быть гарантировано не только всем представителям СМИ, но и так называемым гражданам-журналистам,<sup>533</sup> а также другим членам гражданского общества, таким как правозащитники<sup>534</sup>.

401. Независимый мониторинг могут проводить межправительственные организации, НПЗУ и НПО. Поэтому таким лицам и группам необходимо предоставить свободу действий в контексте мониторинга свободы собраний<sup>535</sup>.

---

<sup>530</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, принципы 5.9 и 5.10; «Доклад «Правозащитники», представленный Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани», Генеральная Ассамблея ООН, А/62/225, 13 августа, 2007, пункт 91; «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Кианг», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 48.

<sup>531</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, принцип 5.9.

<sup>532</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 68, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>533</sup> Гражданская журналистика понимается здесь как активность граждан, которые не работают на основные СМИ, но собирают, анализируют и распространяют новости и информацию.

<sup>534</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 199.

<sup>535</sup> Там же, пункт 201.

402. Спецдокладчик ООН подчеркнул, что право на свободу мирных собраний включает не только право проводить мирные собрания и участвовать в них, но оно также защищает тех, кто наблюдает за мирными собраниями<sup>536</sup>. Поэтому он призвал государства обеспечивать защиту тех, кто осуществляет мониторинг нарушений и злоупотреблений в контексте мирных собраний и сообщает о них<sup>537</sup>, а также уважать и содействовать осуществлению права наблюдать и осуществлять контроль за всеми аспектами собрания<sup>538</sup>. Бывший Специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросу о положении правозащитников призвала государства обеспечивать свободу работы правозащитников в контексте свободы собраний с целью осуществления ими своей функции наблюдателей<sup>539</sup>.

403. Кроме того, обязательства ОБСЕ требуют, чтобы государства-участники изыскивали возможности для дальнейшего улучшения условий для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями; содействовали посещению их стран неправительственными организациями любого государства-участника с целью наблюдения за условиями в области человеческого измерения; приветствовали деятельность НПО, включая, в частности, проверку выполнения обязательств в области человеческого измерения и предоставляли НПО возможность, ввиду их важной роли в рамках человеческого измерения ОБСЕ, доводить свои мнения до их собственных правительств и правительств всех других государств-участников во время будущей деятельности ОБСЕ в области человеческого измерения (Москва, 1991 г.).

404. Роль СМИ заключается в том, чтобы сообщать информацию и идеи по вопросам, представляющим общественный интерес, информацию, которую общество имеет право получать<sup>540</sup>. Они также играют важную роль в обеспечении независимого освещения публичных собраний<sup>541</sup>. Сообщения и репортажи в СМИ также являются важным фактором, обеспечивающим подотчетность как организаторов собраний, так и сотрудников правоохранительных органов. По этой причине власти должны предоставлять журналистам полный доступ ко всем видам публичных собраний и к операциям по охране порядка, призванным способствовать проведению таких собраний<sup>542</sup>. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ отметил, что беспрепятственное освещение демонстраций во многом является элементом права на свободу собраний, поскольку демонстрации сами по себе служат формой реализации права на свободу слова<sup>543</sup>. Взаимодействие со средствами

---

<sup>536</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., резюме.

<sup>537</sup> Там же, пункт 94.

<sup>538</sup> При условии узких допустимых ограничений, изложенных в статье 19(3) МПГПП. «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 70, URL: <http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC.31.66.R.pdf>.

<sup>539</sup> «Доклад «Правозащитники», представленный Специальным представителем Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках Хиной Джилани», Генеральная Ассамблея ООН, А/62/225, 13 августа, 2007, пункты 91, 101 (f) (i).

<sup>540</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пояснительная записка, пункт 206.

<sup>541</sup> Там же, пункт 207.

<sup>542</sup> Там же, пункт 208.

<sup>543</sup> Специальный доклад «Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций – замечания и рекомендации», Представитель ОБСЕ по вопросам свободы СМИ, 21 июня 2007 г. URL: <http://www.osce.org/ru/fom/25745?download=true>.

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<sup>544</sup>.

405. Спецдокладчик ООН также подчеркнул, что каждый – будь то участник или наблюдатель – имеет право на запись происходящего на собрании, включая запись операции по поддержанию правопорядка. Конфискация, изъятие и/или уничтожение записей, а также аудио-и видеозаписывающего оборудования без рассмотрения дела в суде должны запрещаться и наказываться<sup>545</sup>.

*Доступ и ограничения для представителей средств массовой информации и независимых наблюдателей в отдельных государствах-участниках*

406. Наблюдатели БДИПЧ, как правило, не были ограничены в возможности наблюдать за собраниями или собирать информацию. БДИПЧ выражает сожаление в связи с тем, Литва не была готова содействовать организации мониторинга БДИПЧ и считает такое решение ограничением мандата БДИПЧ по проведению мониторинга. В то же время, БДИПЧ признает содействие Польши, которая принимала наблюдателей уже во второй раз за последние пять лет.

407. В подавляющем большинстве случаев, как до, так и после собраний, БДИПЧ удавалось провести встречи, договорённость о проведении которых была заранее достигнута с местными органами власти соответствующих государств-участников. Сотрудничество и обмен информацией, как правило, были хорошими или отличными. Стоит отметить исключительно высокую степень открытости и сотрудничества в ходе встреч с представителями властей Германии и Швеции.

408. Подготовке мониторинга в Германии и Австрии в значительной степени способствовали материалы, присланные заранее, соответственно, Министерством внутренних дел и тирольской полицией. Кроме того, в очень короткий срок для команды мониторинга БДИПЧ удалось также организовать посещение временного изолятора, созданного на период саммита G7 в Гармиш-Партенкирхене. Австрийская полиция содействовала доступу наблюдателей БДИПЧ в зону, закрытую для остальных лиц.

---

<sup>544</sup> Руководство «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний», ОБСЕ/БДИПЧ, указ. соч., примечание 393, стр. 40.

<sup>545</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», А/НRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 71, URL: [http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freemassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

409. По информации, имеющейся в БДИПЧ, также бюро австрийского омбудсмена беспрепятственно проводило мониторинг собрания в Тельфс, Австрия<sup>546</sup>.

410. В большинстве случаев наблюдатели БДИПЧ не заметили каких-либо непосредственных ограничений, налагаемых представителями власти на профессиональную деятельность журналистов. Большинство собраний за которыми наблюдало БДИПЧ, как, например, в Германии, широко освещались в средствах массовой информации.

411. Тем не менее во время протеста против встречи Бильдербергского клуба в Тельфс-Бухен, Австрия, журналистам не был предоставлен свободный доступ к месту проведения демонстрации. Только представители СМИ, которых организаторы привезли с собой в предварительно зарегистрированных автомобилях, получили доступ и могли освещать собрание. Доступ к месту протеста для участников собрания был так или иначе ограничен, а процесс транспортировки на место проведения собрания дополнительной группы представителей СМИ, как и самих протестующих, и так занял почти всё время, отведённое на проведение протеста.

412. Кроме того, французский журналист, освещавший встречу Бильдербергского клуба, сообщил БДИПЧ, что на одном из контрольных пунктов, полиция потребовала от него удалить все снимки, на которых были видны лица сотрудников полиции, несмотря на то, что в Австрии нет запрета на фотографирование сотрудников правоохранительных органов<sup>547</sup>.

*Выводы и рекомендации по доступу и ограничениям для представителей средств массовой информации и независимых наблюдателей*

413. В соответствии со своими обязательствами в рамках ОБСЕ, Австрия, Кипр, Ирландия, Германия, Латвия, Польша и Швеция содействовали мониторинговым миссиям БДИПЧ путем предоставления доступа к местам проведения собраний и к официальным представителям, для проведения встреч, а также путем предоставления дополнительной информации, если такие просьбы поступали.

414. В большинстве государств-участников, включенных в этот цикл мониторинга, не существует постоянно действующей практики проведения независимого мониторинга собраний. Позитивными примерами являются содействие мониторингу собраний, проводимого бюро омбудсмена Австрии, польским омбудсменом и польским Хельсинкским фондом. Поощрение и содействие со стороны государств-участников независимому наблюдению за публичными собраниями является хорошей практикой в соответствии с обязательствами ОБСЕ, которую следует поддерживать.

415. Обеспечение беспрепятственного доступа журналистам и наблюдателям во время собраний и возможности документировать и сообщать о взаимодействии между участниками собрания, полицией и другими сторонами прямо вытекает из обязательств в

---

<sup>546</sup> Согласно информации, доступной БДИПЧ, в прошлом польская полиция поддерживала мониторинг, проводимый омбудсменом Польши и польским Хельсинкским фондом. Хельсинкский фонд проводил систематический мониторинг публичных собраний в период между 2011 и 2013 годами.

<sup>547</sup> Встреча с журналистом, 11 июня 2015 г.

рамках ОБСЕ и других стандартов в области прав человека, касающихся свободы мирных собраний, свободы выражения мнений и права на информацию. Позитивным является тот факт, что в подавляющем большинстве государств, в которых БДИПЧ проводило мониторинг, не было непосредственно замечено каких-либо существенных препятствий для работы журналистов. Тем не менее можно было лучше содействовать работе средств массовой информации в Австрии в контексте протеста против встречи Бильдербергского клуба в Тельфс-Бухен. Государства должны обеспечивать доступ журналистов и независимых наблюдателей к собраниям, так, чтобы они могли эффективно работать, а также должны не мешать, а скорее содействовать их работе. Как было отмечено Спецдокладчиком ООН, государства должны позволять и содействовать правозащитникам, журналистам и наблюдателям свободно действовать в контексте свободы собраний, для получения беспристрастного и объективного отчета, основанного на фактах, о происходящих событиях, в том числе о поведении как участников, так и сотрудников сил правопорядка<sup>548</sup>.

#### 416. Рекомендации для государств-участников:

- Чётко признавать и активно содействовать независимому мониторингу, записи и отчётности о публичных собраниях международными и местными наблюдателями или НПЗУ, в том числе:
  - - регулярно сообщая НПЗУ или иным соответствующим независимым мониторинговым группам или структурам по наблюдению (например, НПО, работающим в области свободы собраний) о предполагаемых собраниях;
  - - предоставляя информацию и доступ к собраниям средствам массовой информации и наблюдателям, что позволяло бы им наблюдать за всеми аспектами собрания, поддерживая связь с ними до, во время и после собрания;
  - - не навязывая чрезмерных ограничений, касающихся мониторинговой деятельности, но гарантируя, что наблюдатели смогут эффективно работать в контексте собраний;
  - - взаимодействуя с наблюдателями в свете их выводов и рекомендаций, а также после их оценки того, насколько государственные органы содействовали собраниям, с тем, чтобы помочь процессу подведения итогов на институциональном уровне;
- Обеспечивать, чтобы как традиционные журналисты, так и граждане-журналисты имели возможность освещать публичные собрания, в том числе действия сотрудников правоохранительных органов, без специально созданных препятствий, за исключением редких случаев наличия ограниченных ресурсов, например, времени и места; в частности, обеспечивать максимально возможный доступ наблюдателей и журналистов во все места, где они могут осуществлять свою деятельность;
- Обеспечивать, чтобы участники собраний, наблюдатели, представители средств массовой информации или прохожие имели возможность фотографировать или иным образом записывать всё происходящее на публичных собраниях, в том числе операции, проводимые правоохранительными органами, или действия отдельных должностных лиц, и чтобы такие записи принимались в качестве доказательств в соответствующих дисциплинарных, административных или уголовных процессах.

---

<sup>548</sup> «Доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на ассоциацию, Майна Киай», Совет по правам человека Организации Объединенных Наций, А / HRC / 20/27, 21 мая 2012 г., пункт 48, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27\\_RU.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2013/10/A-HRC-20-27_RU.pdf).

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1: КЛЮЧЕВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ, КАСАЮЩИЕСЯ МОНИТОРИНГОВОГО МАНДАТА БДИПЧ

[...]

### **Прага 1992 г. (Документ о дальнейшем развитии институтов и структур ОБСЕ: III. Человеческое измерение)**

6. Министры согласились с тем, что наблюдение за прогрессом в области человеческого измерения и содействие ему остается одной из центральных задач ОБСЕ.

[...]

9. В целях расширения практического сотрудничества между государствами-участниками в области человеческого измерения министры решили придать дополнительные функции Бюро по свободным выборам, которое будет отныне именоваться Бюро по демократическим институтам и правам человека.

10. Под общим руководством Комитета старших должностных лиц, Бюро, в частности, следует:

[...]

- служить в качестве институциональной основы для взаимного использования и обмена информацией о имеющейся в наличии технической помощи, опыта и национальных и международных программах, направленных на оказание помощи новым демократиям в становлении их институтов;
- способствовать контактам между теми, кто предлагает такие ресурсы и теми, кто хочет их использовать;

[...]

- устанавливать контакты с неправительственными организациями, действующими в области становления демократических институтов, с тем чтобы дать возможность заинтересованным государствам-участникам использовать их обширные ресурсы и опыт.

### **Хельсинки 1992 г.**

#### **VI. Человеческое измерение**

[...] (2) Государства-участники выражают свою твердую решимость обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и в этой связи создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в

масштабах всего общества. Для этого они будут расширять оперативную основу СБСЕ, в том числе путем дальнейшего укрепления БДИПЧ, с тем чтобы позволить осуществлять более конкретный и наполненный реальным содержанием обмен информацией, идеями и озабоченностями, включая раннее предупреждение о возникновении напряженности и о потенциальных конфликтах. При этом они сосредоточат свое внимание на вопросах человеческого измерения, имеющих особое значение. Соответственно они будут постоянно следить за укреплением человеческого измерения, особенно в эпоху перемен.

[...]

[...] БДИПЧ в качестве главного института в области человеческого измерения, будет:

(5a) оказывать помощь в наблюдении за выполнением обязательств в области человеческого измерения следующим образом:

- выступая в качестве места проведения двусторонних встреч в соответствии с пунктом 2, а также в качестве канала для обмена информацией в соответствии с пунктом 3 раздела по Механизму человеческого измерения, как он изложен в Итоговом документе Венской встречи;
- получая комментарии от государств, в которых побывали имеющие отношение к человеческому измерению миссии СБСЕ, не являющиеся миссиями в рамках Механизма человеческого измерения: Бюро будет направлять доклады таких миссий, а также возможные комментарии всем государствам-участникам, имея в виду их обсуждение на следующем совещании по рассмотрению выполнения или следующей конференции по обзору;
- принимая участие в миссиях или предпринимая их по поручению Совета министров или КСДЛ;

[...]

(5c) оказывать помощь в других видах деятельности в области человеческого измерения, включая создание демократических институтов, следующим образом:

- осуществляя, при необходимости, контакты с соответствующими международными и неправительственными организациями.

## **Стокгольм 1992 г.**

### Решения

(2) Министры приветствовали возросшую роль Бюро по демократическим институтам и правам человека и назначение Верховного комиссара по делам национальных меньшинств в качестве особо полезных шагов в направлении более полного включения человеческого измерения в политические консультации и согласованные действия государств-участников.  
(...)

Выполнение обязательств в рамках СБСЕ имеет фундаментальное значение. Контроль за выполнением обязательств позволяет правительствам государств-участников получать

важнейшую информацию, на основе которой может осуществляться выработка политики.  
(...)

#### **Рим 1993 г.**

[...]

4. Бюро по демократическим институтам и правам человека

[...] В частности, БДИПЧ в соответствии со своим мандатом активизирует деятельность в следующих областях:

[...]

- получение информации от НПО, обладающих соответствующим опытом в области человеческого измерения;
- выполнение роли контактного пункта для получения информации, предоставляемой государствами-участниками в соответствии с обязательствами в рамках СБСЕ;
- распространение общей информации в области человеческого измерения и международного гуманитарного права.

#### **Будапешт 1994 г.**

[...]

##### *Роль БДИПЧ*

8. БДИПЧ, являющееся основным институтом в области человеческого измерения, будет по согласованию с действующим Председателем участвовать в качестве консультанта в обсуждениях, ведущихся в Руководящем совете и Постоянном совете, докладывая через регулярные промежутки времени о своей деятельности и предоставляя информацию по вопросам выполнения. Оно будет предоставлять вспомогательные материалы для ежегодного обзора выполнения и при необходимости давать разъяснения по полученной информации или дополнять ее. На основе тесных консультаций с действующим Председателем директор БДИПЧ может вносить предложения о последующих мерах.

[...]

9. Государства-участники признают необходимость расширения сотрудничества через БДИПЧ [...] в целях обмена информацией, включая доклады, а также дальнейшей разработки ориентированных на будущее мероприятий, таких, как те, о которых говорится в настоящем документе.

#### **Осло 1998 г.**

[...] ОБСЕ, ее институты и инструменты должны обеспечивать дальнейшее развитие практических программ по укреплению демократических институтов, прав человека и верховенства закона в регионе ОБСЕ. Следует повышать способность к гибкому и

оперативному реагированию на возникающие потребности и побуждать государства-участники обращаться за содействием через соответствующие институты и инструменты ОБСЕ. Так, БДИПЧ следует и далее развивать деятельность своих краткосрочных миссий консультантов ("группы по демократизации").

#### **Стамбул 1999 г.**

[...] Мы в индивидуальном порядке подтверждаем свое желание полностью выполнять принятые нами обязательства. Мы также несем совместную ответственность за то, чтобы отстаивать принципы ОБСЕ. Поэтому мы преисполнены решимости сотрудничать в рамках ОБСЕ, а также с ее институтами и представителями [...]. Мы будем в духе солидарности и партнерства сотрудничать на постоянной основе при рассмотрении вопросов выполнения.

#### **Бухарест 2001 г.**

22. БДИПЧ: будет и впредь консультировать государства-участники по их просьбе по вопросам укрепления обеспечивающих верховенство закона внутренних правовых механизмов и институтов, таких, как правоохранительные органы, суды и органы прокуратуры, ассоциации юристов и адвокаты.

#### **Маастрихт 2003 г.**

I. Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке

[...]

41. Будет полностью задействован потенциал БДИПЧ в области наблюдения, а оперативное взаимодействие с другими органами по наблюдению в таких областях, как сбор данных, обмен информацией и совместный анализ, будет развиваться в целях составления максимально полной картины происходящего. Это позволит ОБСЕ эффективно сосредоточивать работу на самых приоритетных направлениях.

#### *VI. Механизмы осуществления дальнейших шагов и координации действий*

Наряду с наблюдением за выполнением государствами-участниками принятых в ОБСЕ обязательств с использованием существующих механизмов ОБСЕ, включая ежегодное Совещание по рассмотрению выполнения, посвященное человеческому измерению, конференции по обзору и соответствующие мероприятия в области человеческого измерения, Постоянный совет [...]

9. Поручает БДИПЧ развивать далее его функции центра по обмену информацией, поддержанию контактов, распространению материалов и передового опыта, а также активизировать его деятельность по проектам.

#### **Хельсинки 2008 г.**

[...]

Мы признаем ценный вклад ОБСЕ в поощрение и защиту прав, закрепленных во Всеобщей декларации. Мы признаем, в частности, деятельность Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) по оказанию содействия государствам-участникам, в соответствии с его мандатом, в выполнении обязательств в сфере человеческого измерения.

[...].

## ПРИЛОЖЕНИЕ 2: КЛЮЧЕВЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ ПО СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

### **Вена 1989 г. (Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе: Принципы)**

[...] С целью обеспечить свободу личности и исповедовать религию или веру государства-участники будут, среди прочего:

[...]

(16.4) уважать право этих религиозных объединений:

- основывать и содержать свободно доступные места богослужений или собраний;

[...]

### **София 1989 г. (Преамбула)**

Государства-участники вновь заявляют о своем уважении права отдельных лиц, групп и организаций, занимающихся проблемами окружающей среды, свободно выражать свои мнения, объединяться с другими, проводить мирные собрания, а также получать, публиковать и распространять информацию об этих проблемах, без правовых и административных препятствии, несовместимых с положениями СБСЕ. [...]

### **Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 г.**

[...] Государства-участники подтверждают, что

(9.2) [...] каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам;

### **Париж 1990 г. (Новая эра демократии, мира и единства)**

Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на [...] свободу ассоциации и мирных собраний [...]

### **Стамбул 1999 г. (Декларация стамбульской встречи на высшем уровне)**

26. [...] Мы обязуемся обеспечить честное соперничество как между кандидатами, так и между партиями, в том числе путем предоставления им доступа к средствам массовой информации и уважения свободы собраний.

### **Хельсинки, 2008 г.**

[...] Мы вновь заявляем, что каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии или вероисповедания; свободу мнения и его выражения, свободу мирных собраний

и ассоциаций. При осуществлении этих прав каждый человек может подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом и соответствуют нашим международным обязательствам. [...]

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3: КЛЮЧЕВЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ ПО СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

### ОСНОВНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ДОГОВОРЫ И ДЕКЛАРАЦИИ

#### **Всеобщая декларация прав человека, статья 20(1)**

Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.

#### **Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 21**

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

#### **Конвенция о правах ребенка, статья 15**

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

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

#### **Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 5**

В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав: (...)

ix) права на свободу мирных собраний и ассоциаций

#### **Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, статья 7**

Государства-участники принимают все соответствующие меры по ликвидации дискриминации в отношении женщин в политической и общественной жизни страны (...)

#### **Конвенция о правах инвалидов, статья 29 - Участие в политической и общественной жизни**

Государства-участники гарантируют инвалидам политические права и возможность пользоваться ими наравне с другими и обязуются:

а) обеспечивать, чтобы инвалиды могли эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими (...)

### **Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, статья 26**

1. Государства-участники признают право трудящихся-мигрантов и членов их семей:

а) принимать участие в собраниях и мероприятиях профсоюзов и любых других ассоциаций, созданных в соответствии с законом с целью защиты их экономических, социальных, культурных и других интересов, подчиняясь только правилам соответствующей организации;

### **Декларация о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, статья 5**

В целях поощрения и защиты прав человека и основных свобод каждый человек имеет право, индивидуально и совместно с другими, на национальном и международном уровнях:

а) проводить мирные встречи или собрания;

### **Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка**

#### **Статья 2**

При выполнении своих обязанностей должностные лица по поддержанию правопорядка уважают и защищают человеческое достоинство и поддерживают и защищают права человека по отношению ко всем лицам.

#### **Статья 3**

Должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей.

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

#### **Принцип 4**

Должностные лица по поддержанию правопорядка при осуществлении своих функций, насколько это возможно, используют ненасильственные средства до вынужденного применения силы или огнестрельного оружия. Они могут применять силу и огнестрельное оружие только в тех случаях, когда другие средства являются неэффективными или не дают каких-либо надежд на достижение намеченного результата.

### **Принцип 5**

Во всех случаях, когда применение силы или огнестрельного оружия неизбежно, должностные лица по поддержанию правопорядка: *a)* проявляют сдержанность в таком применении силы и действуют исходя из серьезности правонарушения и той законной цели, которая должна быть достигнута; *b)* сводят к минимуму возможность причинения ущерба и нанесения ранений и охраняют человеческую жизнь; *c)* обеспечивают предоставление медицинской и другой помощи любым раненым или пострадавшим лицам в самые кратчайшие сроки; *d)* обеспечивают, чтобы родственники или близкие друзья раненых или пострадавших лиц уведомлялись в как можно более короткий срок.

### **Принцип 9**

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

### **Принцип 12**

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

### **Принцип 13**

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

### **Принцип 14**

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

## **ОСНОВНЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ДОГОВОРЫ И ДЕКЛАРАЦИИ**

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

1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

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

### **Хартия Европейского Союза об основных правах, статья 12**

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и свободу объединения на любых уровнях (...)

### **Американская декларация прав и обязанностей человека, статья 21**

Каждый человек имеет право собираться мирно вместе с другими людьми на формальные публичные собрания или неформальные собрания, в связи с вопросами, представляющими взаимный интерес любого характера.

### **Американская конвенция о правах человека, статья 15**

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

ПРИЛОЖЕНИЕ 4: СОБРАНИЯ, МОНИТОРИНГ КОТОРЫХ ПРОВОДИЛСЯ БДИПЧ В ПЕРИОД МЕЖДУ 14 АПРЕЛЯ 2015 г. И 9 ИЮЛЯ 2016 г.

| № | Дата      | Государство-участник | Город               | Тип собрания   | Короткое описание  |
|---|-----------|----------------------|---------------------|--|--|
| 1 | 15/4/2015 | Ирландия             | Дублин              | Марш против проблемы бездомности   | Марш с участием около 100 человек  |
| 2 | 1/5/2015  | Кипр                 | Никосия             | Первомайская демонстрация  | Марш с участием около 2500 человек, которые объединились с другим маршем и создали единое статичное собрание в буферной зоне ООН         |
| 3 | 4/6/2015  | Германия             | Мюнхен              | Протест против саммита G7, соглашений о свободной торговле, за защиту окружающей среды, права человека и борьбу с бедностью в мире | Марш с участием около 34000 человек  |
| 4 | 6/6/2015  | Германия             | Гармиш-Партенкирхен | Протест против саммита G7  | Марш с участием около 3600 человек   |
| 5 | 7/6/2015  | Германия             | Эльмау              | Протест против саммита G7  | Марш с участием около 100 человек, которые объединились с другим маршем с участием около 150 человек и создали единое статичное собрание |

| №  | Дата      | Государство-участник | Город               | Тип собрания   | Короткое описание  |
|----|-----------|----------------------|---------------------|--|--|
| 6  | 7/6/2015  | Германия             | Эльмау              | Протест против саммита G7                            | Марш с участием около 150 человек, которые объединились с другим маршем с участием около 100 человек и создали единое статичное собрание |
| 7  | 8/6/2015  | Германия             | Гармиш-Партенкирхен | Протест против саммита G7                            | Статичное собрание с участием около 30 человек, проведённое вместо запланированного марша  |
| 8  | 12/6/2015 | Австрия              | Тельфс-Бухен        | Протест против встречи Бильдербергского клуба        | Статичное собрание с участием около 50 человек   |
| 9  | 13/6/2015 | Австрия              | Тельфс              | Протест против встречи Бильдербергского клуба        | Марш с участием около 500 человек  |
| 10 | 20/6/2015 | Латвия               | Рига                | Европрайд  | Марш с участием около 5000 человек   |
| 11 | 20/6/2015 | Латвия               | Рига                | Контрдемонстрация против марша Европрайда            | Статичная демонстрация с участием не более 50 человек  |
| 12 | 1/5/2016  | Швеция               | Гётеборг            | Первомайская демонстрация                            | Марш с участием около 60 человек (без уведомления)   |
| 13 | 1/5/2016  | Швеция               | Гётеборг            | Поминовение добровольцев гражданской войны в Испании | Статичное собрание с участием не более 200 человек   |

| №  | Дата     | Государство-участник | Город    | Тип собрания   | Короткое описание  |
|----|----------|----------------------|----------|--|--|
| 14 | 1/5/2016 | Швеция               | Гётеборг | Первомайская демонстрация                                  | Марш с участием около 6000 человек   |
| 15 | 1/5/2016 | Швеция               | Гётеборг | Первомайская демонстрация                                  | Марш, который завершился статичной демонстрацией с участием около 5000 человек |
| 16 | 1/5/2016 | Швеция               | Гётеборг | Первомайская демонстрация                                  | Марш с участием около 450 человек  |
| 17 | 1/5/2016 | Швеция               | Гётеборг | Первомайская демонстрация                                  | Марш с участием около 800 человек  |
| 18 | 9/7/2016 | Польша               | Варшава  | Протест против саммита НАТО                                | Марш с участием около 150 человек  |
| 19 | 9/7/2016 | Польша               | Варшава  | Протест против саммита НАТО /мероприятие «Еда, а не бомбы» | Статичное собрание с участием около 75 человек                                 |
| 20 | 9/7/2016 | Польша               | Варшава  | Протест оппозиционного движения                            | Статичное собрание с участием около 400 человек                                |
| 21 | 9/7/2016 | Польша               | Варшава  | Публичная презентация программы политической партии        | Статичное собрание с участием менее чем 10 человек                             |
| 22 | 9/7/2016 | Польша               | Варшава  | Протест против саммита НАТО                                | Статичное собрание с участием около 30 человек                                 |
| 23 | 9/7/2016 | Польша               | Варшава  | Протест против дискриминации                               | Статичное собрание с участием около 150 человек                                |

| No . | Дата     | Государство-участник | Город   | Тип собрания                         | Короткое описание                                     |
|------|----------|----------------------|---------|--------------------------------------|---|
|      |          |                      |         | хазарского меньшинства в Афганистане | человек   |
| 24   | 9/7/2016 | Польша               | Варшава | Протест против саммита НАТО          | Статичное собрание с участием не более чем 30 человек |

ПРИЛОЖЕНИЕ 5: ТАБЛИЦА ГОСУДАРСТВ–УЧАСТНИКОВ, В КОТОРЫХ БДИПЧ  
 ПРОВОДИЛО МОНИТОРИНГ СОБРАНИЙ ВО ВРЕМЯ ТРЕТЬЕГО  
 МОНИТОРИНГОВОГО ЦИКЛА

| Государство  | Город                                      | Месяц и год | Количество<br>наблюдаемых собраний |           |
|--------------|--|-------------|------------------------------------|-----------|
| Австрия      | Тельфс-Бухен,<br>Тельфс                    | Июнь 2016   | 2                                  |           |
| Германия     | Мюнхен, Гармиш-<br>Партенкирхен,<br>Эльмау | Июнь 2015   | 5                                  |           |
| Ирландия     | Дублин                                     | Апрель 2015 | 1                                  |           |
| Кипр         | Никосия                                    | Май 2015    | 1                                  |           |
| Латвия       | Рига                                       | Июнь 2015   | 2                                  |           |
| Польша       | Варшава                                    | Июль 2016   | 7                                  |           |
| Швеция       | Гётеборг                                   | Май 2016    | 6                                  |           |
| <b>Всего</b> | <b>7</b>                                   | <b>10</b>   | <b>Апрель 2015 – Июль<br/>2016</b> | <b>24</b> |

## ПРИЛОЖЕНИЕ 6: ГЛОССАРИЙ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ

Данный глоссарий разъясняет основные термины, используемые в настоящем докладе. Определения взяты из Руководящих принципов по свободе мирных собраний<sup>549</sup> (если не указано иное), разработанных ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссией, и не являются официальными определениями ОБСЕ.

### **Агент-provokator**

Лицо, которое проникает на публичное собрание и подстрекает других к совершению незаконных или импульсивных действий, для того, чтобы эти лица были задержаны и/или осуждены, или чтобы таким образом, в общем дискредитировать публичное собрание.

### **Арест**

Любое лишение свободы. Он не ограничивается официальным арестом согласно внутреннему законодательству<sup>550</sup>.

### **Всеобъемлющий (автоматический) запрет/ограничение**

Соответствующее решение, которое действует или подлежит применению во всех случаях относительно собрания в конкретном месте, времени или в той или иной форме.

### **Гражданский журналист**

Гражданская журналистика - деятельность, осуществляемая индивидуумами, которые не работают на средства массовой информации, но которые собирают, сообщают, анализируют и распространяют новости и информацию<sup>551</sup>.

### **Демонстрация**

Публичное собрание или шествие, проводящееся с целью выражения точки зрения участников.

### **Законное собрание**

Собрание, которое проходит в соответствии со всеми правовыми требованиями данного государства<sup>552</sup>.

---

<sup>549</sup> Руководящие принципы, указ. соч., примечание 1, пункты 15, 35, 41, 58, 94, 116-121.

<sup>550</sup> «Совместный доклад Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями», A/HRC/31/66, 4 февраля 2016 г., пункт 44, URL: [http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC\\_31.66\\_R.pdf](http://freeassembly.net/wp-content/uploads/2016/02/A.HRC_31.66_R.pdf).

<sup>551</sup> S. Bowman and C. Willis, "We Media: How Audiences Are Shaping the Future of News and Information" (Мы - медиа: как аудитория формирует будущее новостей и информации), 2003, The Media Center at the American Press Institute. URL: <http://www.hypergene.net/wemedia/weblog.php?id=P36>.

<sup>552</sup> Руководство «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний», ОБСЕ/БДИПЧ, указ. соч., примечание 393, стр. 151.

### **Защита прав и свобод других лиц**

Предотвращение серьезного вмешательства в осуществление прав и свобод других лиц.

### **Злонамеренное применение силы**

Преднамеренное применение такой силы, которая превышает пределы существующих полномочий на использование силы<sup>553</sup>.

### **Контрдемонстрация**

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

### **Менее смертоносное оружие**

Любое оружие, которое предназначено для применения силы, не связанной с лишением жизни, в то же время признавая неотъемлемый риск того, что любое оружие может причинить смерть в зависимости от обстоятельств и способа его применения<sup>554</sup>.

### **Мера наказания**

Установленное законом наказание за нарушение закона.

### **Мера принуждения**

Принудительная мера, направленная на обеспечение соблюдения закона.

### **Мирные собрания**

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

### **Митинг**

Статичная демонстрация (проходящая на одном месте).

### **Наблюдатель за собраниями**

Третье лицо, не являющееся участником собрания, целью которого - индивидуально или в составе группы – является наблюдение за ходом собрания и сообщение о происходящих действиях и событиях.

### **Национальная безопасность**

Свойство или состояние, когда государство способно противостоять враждебным или разрушительным действиям внутри и за пределами государства.

---

<sup>553</sup> Руководящие принципы Международной амнистии, указ. соч., примечание 419, стр. 21.

<sup>554</sup> Там же, стр. 23.

**Недискриминация**

Все люди в равной мере должны пользоваться свободой мирных собраний. Принцип означает, что права человека должны осуществляться без дискриминации.

**Незаконное собрание (собрание с несоблюдением закона)**

Собрание, которое проходит не в соответствии с законом, регулирующим собрания.

**Огнестрельное оружие**

Оружие, которое по характеру снарядов предназначено для поражения живой цели<sup>555</sup>.

**Ограничения в отношении содержания**

Ограничение на выражение мнения в связи с его содержанием.

**Общественная безопасность**

Широкое понятие, включающее защиту населения в целом от разных видов серьезного ущерба, вреда или опасности, в том числе в чрезвычайных ситуациях.

**Общественное место**

Территория или место, доступное для свободного входа и выхода всех лиц без ограничения (например, улицы, тротуары или парки).

**Общественный порядок**

Безопасность в общественных местах.

**Ограничение по времени, месте и способе проведения собрания**

Широкий спектр возможных ограничений, которые не вмешиваются в содержание послания. Такие ограничения могут относиться к изменениям времени или места собрания, или способа, которым оно проводится.

**Одновременные собрания**

Два или более собраний, которые проходят в то же время и в том же месте, но при этом никак не связанные друг с другом.

**Организатор**

Лицо или лица, несущие основную ответственность за подготовку и проведение собрания.

**Оценка риска**

Оценка возможных рисков или проблем, связанных с собранием, и разработка плана для противодействия этим рискам.

**Правоохранительные органы**

---

<sup>555</sup> Руководящие принципы Международной амнистии, указ. соч., примечание 419, стр. 21.

Любые силы безопасности, включая вооруженные силы, которые выполняют полицейские функции, особенно полномочия по проведению ареста и задержания. Правоохранительный орган является государственным учреждением, ответственным за исполнение закона, который может включать дорожно-транспортную инспекцию, тюремную службу, органы уголовного расследования, подразделения или группы по борьбе с беспорядками, пограничную службу и т.д.<sup>556</sup>.

### **Предварительное ограничение**

Ограничение, наложенное до проведения собрания.

### **Презумпция в пользу проведения собраний**

Предположение о том, что при отсутствии обоснованных причин для наложения ограничения или запрета на проведение данного собрания такое собрание может состояться.

### **Принцип нейтрального подхода к содержанию**

Принцип, согласно которому запрещается ограничение свободы выражения мнения лишь на основании его содержания или коммуникативного воздействия.

### **Произвольное применение силы**

Применение силы, не нацеленной на достижение законной правоохранительной цели, или содержащей элементы неуместности, несправедливости или непредсказуемости в конкретных обстоятельствах<sup>557</sup>.

### **Протест**

Формальное заявление о несогласии или протесте, выраженное отдельным лицом, группой или организацией в форме публичного собрания, мирной акции прямого действия или акта гражданского неповиновения<sup>558</sup>.

### **Разгон**

Официальное требование к участникам собрания покинуть место собрания под угрозой применения властями силы.

### **Разрешение**

Официальное согласие административного органа на проведение собрания.

### **Распорядитель**

---

<sup>556</sup> Там же.

<sup>557</sup> Там же.

<sup>558</sup> Руководство «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний», ОБСЕ/БДИПЧ, указ. соч., примечание 393, стр. 152.

Лицо, работающее совместно с организатором (организаторами) собрания, в обязанности которого входит содействие проведению собрания и оказание помощи по обеспечению соблюдения любых законных ограничений.

### **Регулятивный (административный) орган**

Орган, ответственный за принятие решений о публичных собраниях.

### **Санкционирование**

Акт санкционирования; разрешение, ясно выраженное в письменном виде. Разрешительная система предполагает получение специального разрешения на проведение собрания<sup>559</sup>.

### **Сдерживание (удерживание, локализация)**

Стратегия управления толпой, при которой полиция создает кордоны, удерживающие группу на ограниченной площади, и не разрешает ей перемещаться или расходиться.<sup>560</sup>

### **Сила**

Любые средства физического воздействия на лицо, для достижения правоохранительной цели, в частности, для исполнения требования<sup>561</sup>.

### **Собрание**

Намеренное и временное присутствие группы лиц на общественной или частной территории с какой-либо общей целью.

### **Собрание, использующее насилие**

Собрание, во время которого имеет место коллективное поведение, причиняющее или грозящее причинением физического или эмоционального ущерба другим лицам<sup>562</sup>.

### **Соразмерность (пропорциональность, принцип)**

Принцип, требующий, чтобы при применении властями мер для достижения законной цели, предпочтение всегда отдавалось мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства.

### **Стихийное собрание**

Собрание, которое проходит в качестве срочного и часто незапланированного ответа на какое-либо событие или сообщение.

---

<sup>559</sup> The Right to Freedom of Assembly in the Euro-Mediterranean Region, Part I. Legislation Review (Право на свободу собраний в Евро-средиземноморском регионе, часть I. Обзор законодательства) (Copenhagen: Euro-Mediterranean Human Rights Network, 2013), стр. 155.

<sup>560</sup> Отчет «Мониторинг свободы мирных собраний в некоторых государствах-участниках ОБСЕ, май 2011 г. – июнь 2012 г.», БДИПЧ/ОБСЕ, 9 ноября 2012, стр. 16. URL: [www.osce.org/ru/odihr/97056?download=true](http://www.osce.org/ru/odihr/97056?download=true).

<sup>561</sup> Руководящие принципы Международной амнистии, указ. соч., примечание 419, стр. 21.

<sup>562</sup> Руководство «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний», ОБСЕ/БДИПЧ, указ. соч., примечание 393, стр. 152.

**Уведомление**

Уведомление предоставляет информацию о предстоящем собрании и не является просьбой о разрешении. Уведомительная система предполагает, что собрание может проходить, если только власти не наложат ограничения на конкретных законных основаниях<sup>563</sup>.

**Участник**

Лицо, которое намеренно и добровольно присутствует на собрании и поддерживает выражаемое на нем мнение.

**Флешмоб**

Флешмоб происходит, когда группа людей собирается в каком-то месте в течение короткого промежутка времени, выполняет определённое действие, а затем расходится. Будучи запланированными и организованными, эти мероприятия не имеют формальной организации или группы. Их смысл - в элементе неожиданности, который может потеряться при необходимости предварительного уведомления.

---

<sup>563</sup> The Right to Freedom of Assembly in the Euro-Mediterranean Region, Part I. Legislation Review, указ. соч., примечание 559, стр. 15.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 7: НАБОР ИНСТРУМЕНТОВ БДИПЧ, КАСАЮЩИХСЯ РАБОТЫ В СФЕРЕ СВОБОДЫ СОБРАНИЙ

БДИПЧ разработало целый ряд инструментов и экспертных сетей для оказания поддержки государствам-участникам в выполнении их обязательств, связанных со свободой мирных собраний. Ниже приведён обзор инструментария БДИПЧ по содействию работе правительств и гражданского общества в государствах-участниках ОБСЕ.

| <b>НАБОР ИНСТРУМЕНТОВ БДИПЧ, КАСАЮЩИХСЯ РАБОТЫ В СФЕРЕ СВОБОДЫ СОБРАНИЙ</b> |  |
|---|--|
| <b>ИНСТРУМЕНТ</b>   | <b>ОПИСАНИЕ</b>  |
| <b>Анализ законодательства</b>  | По просьбе государств, БДИПЧ предоставляет юридические экспертные заключения на соответствующие законопроекты и действующее законодательство в государствах-участниках ОБСЕ. Заключения обычно проводятся в сотрудничестве с Венецианской комиссией Совета Европы, и при поддержке со стороны Экспертного совета БДИПЧ по вопросам свободы мирных собраний, который был официально создан в 2006 году. Эти юридические экспертные заключения зачастую сопровождаются дискуссиями с соответствующими национальными заинтересованными сторонами. Все заключения доступны по адресу:<br><a href="http://www.legislationline.org/ru/topics/topic/15">http://www.legislationline.org/ru/topics/topic/15</a>   |
| <b>Руководящие принципы по свободе мирных собраний</b>                      | Руководящие принципы по свободе мирных собраний, ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская Комиссия, 2-е издание (2010), <a href="http://www.osce.org/ru/odihhr/83237?download=true">http://www.osce.org/ru/odihhr/83237?download=true</a><br>Руководящие принципы основаны на соответствующей судебной практике, в частности, прецедентном праве Европейского суда по правам человека и национальных конституционных судов. Руководящие принципы также содержат примеры хорошей практики - эффективных решений регулирования вопросов, касающихся свободы собраний. Они также являются полезным инструментом для законодательных органов при пересмотре действующего законодательства или написании новых законов, касающихся свободы собраний; они предоставляют инструменты для |

|  |   |
|--|---|
|  | <p>национальных и местных органов власти, а также правоохранительных органов, на которые возложена задача по регулированию данной свободы. На Руководящие принципы ссылаются суды при принятии соответствующих решений. Они также используются для отстаивания общественных интересов неправительственными организациями и как ресурс в поддержку проведения мониторинга и образовательных инициатив.</p>   |
| <p><b>Мониторинг собраний</b></p>  | <p>В соответствии со своим мандатом по поддержке государств-участников в выполнении обязательств по свободе мирных собраний, с 2011 года БДИПЧ проводит мониторинг публичных собраний во всём регионе ОБСЕ. Доклады о результатах первых двух циклов мониторинга собраний в 20 государствах-участниках ОБСЕ были опубликованы в ноябре 2012 года<br/> <a href="http://www.osce.org/ru/odihhr/97056?download=true">http://www.osce.org/ru/odihhr/97056?download=true</a><br/> и декабре 2014 года<br/> <a href="http://www.osce.org/odihhr/132281?download=true">http://www.osce.org/odihhr/132281?download=true</a></p>   |
| <p><b>Повышение потенциала гражданского общества в проведении мониторинга собраний</b></p>   | <p>Признавая необходимость повышения потенциала неправительственных организаций и правозащитников в проведении систематического мониторинга собраний и их обеспечения полицией, анализе результатов и написании отчётов, для того, чтобы получить еще один инструмент ведения дискуссии с властями, которые должны принимать адекватные меры по регулированию данной свободы, в 2011 году БДИПЧ опубликовало Руководство по мониторингу свободы мирных собраний,<br/> <a href="https://www.osce.org/ru/odihhr/82987?download=true">https://www.osce.org/ru/odihhr/82987?download=true</a><br/> На основе данного руководства БДИПЧ провело несколько учебных мероприятий.</p> |
| <p><b>Повышение потенциала правоохранительных органов по охране правопорядка во время собраний в соответствии со стандартами прав человека</b></p> | <p>БДИПЧ, в сотрудничестве с Отделом стратегических вопросов полицейской деятельности ОБСЕ, опубликовало руководство «Права человека и обеспечение правопорядка во время публичных собраний». Руководство – инструмент для правоохранительных органов и соответствующих командиров – содержит основную информацию по соблюдению стандартов в области прав человека в</p>  |

|  |  |
|--|--|
|  | <p>контексте собраний и управлению охраной порядка. Руководство доступно по адресу:<br/><a href="http://www.osce.org/ru/odihr/247656?download=true">http://www.osce.org/ru/odihr/247656?download=true</a><br/>БДИПЧ также разработало пособие для тренера, которое вместе с руководством может быть использовано в качестве практического инструментария для подготовки командиров полиции в том, как содействовать собраниям, соблюдая при этом права человека.</p> |
|--|--|