

Руководящие принципы по свободе мирных собраний

Издание 2-е



Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
ul. Miodowa 10
00-251 Warsaw
Poland
www.osce.org/odihr

© БДИПЧ ОБСЕ, 2011

Содержание настоящей публикации может свободно копироваться и использоваться для образовательных и других некоммерческих целей при условии, что каждое такое использование будет сопровождаться ссылкой на БДИПЧ ОБСЕ и Венецианскую комиссию Совета Европы как на источники.

ISBN 978-92-9234-810-6

Оформление: студия Homework (Варшава)
Отпечатано в Польше Agencja KARO

Руководящие принципы по свободе мирных собраний

Издание 2-е

Подготовлены советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний

Нина БЕЛЯЕВА (Nina BELYAEVA)

Томас БУЛЛ (Thomas BULL)

Дэвид ГОЛДБЕРГЕР (David GOLDBERGER)

Майкл ХАМИЛЬТОН (Michael HAMILTON)

Нил ДЖАРМЕН (Neil JARMAN)

Муатар С. ХАЙДАРОВА (Muatar S. KHAIDAROVA)

Сергей ОСТАФ (Serghei OSTAF)

Вардан ПОГОСЯН (Vardan POGHOSYAN)

Александр ВАШКЕВИЧ (Alexander VASHKEVICH)

Евгений А. ЖОВТИС (Yevgeniy A. ZHOVTIS)

(Биографические справки приведены в Приложении IV)

и европейской комиссией за демократию через право (венецианской комиссией) совета европы

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	9
Введение	11
РАЗДЕЛ А. Руководящие принципы по свободе мирных собраний . . .	14
1. Свобода мирных собраний	15
1.1 Свобода мирных собраний	
1.2 Определение собрания	
1.3 Защите подлежат только мирные собрания	
2. Основные регулирующие принципы	16
2.1 Презумпция в пользу проведения собраний	
2.2 Позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите	
2.3 Законность	
2.4 Пропорциональность	
2.5 Недискриминация	
2.6 Надлежащая администрация	
2.7 Ответственность административного органа	
3. Ограничения свободы собраний	18
3.1 Законные основания для введения ограничений	
3.2 Общественное место	
3.3 Ограничения в отношении тематики собрания	
3.4 Ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания	
3.5 «Видимость и слышимость»	
4. Процедурные вопросы	19
4.1 Уведомление	
4.2 Стихийные собрания	
4.3 Одновременные собрания	
4.4 Контрдемонстрации	
4.5 Принятие решений	
4.6 Обжалование решений	
5. Применение законодательства о свободе мирных собраний	21
5.1 Предварительное планирование мероприятия совместно с сотрудниками правоохранительных органов	

5.2 Затраты	
5.3 Подход к охране порядка во время собраний с позиций прав человека	
5.4 Использование переговоров и/или посредничества для разрешения споров	
5.5 Применение силы	
5.6 Ответственность и подотчетность сотрудников правоохранительных органов	
5.7 Ответственность организаторов	
5.8 Распорядители на собраниях	
5.9 Наблюдатели	
5.10 Доступ средств массовой информации	

РАЗДЕЛ Б. Пояснительная записка 24

Часть I 25

1. Значение свободы собраний (§1-7) 25

2. Регулирование свободы мирных собраний 28

Законодательная база (§8)

Международные и региональные стандарты (§8-9)

Регулирование свободы собраний в национальном законодательстве (§10-13)

Свобода мирных собраний в контексте других прав и свобод (§14-15)

Основные определения и виды собраний (§16-24)

Мирные и немирные собрания (§25-28)

3. Основные принципы (§29) 39

Презумпция в пользу проведения собраний (§30)

Обязанность государства защищать мирные собрания (§31-34)

Законность (§35-38)

Пропорциональность (§39-45)

Недискриминация (§46-60)

Группы, незарегистрированные ассоциации и юридические лица (§53)

Меньшинства (§54)

Неграждане (§55)

Женщины (§56)

Дети (§57-58)

Лица с ограниченными возможностями (§59)

Сотрудники правоохранительных органов и государственные служащие (§60)

Надлежащее администрирование и прозрачность процесса принятия решений (§61-65)

Пересмотр решений и апелляция (§66)

Ответственность административного органа (§67)

4. Ограничения свободы собраний (§68)	56
Законные основания для введения ограничений (§69-70)	
Общественный порядок (§71-73)	
Общественная безопасность (§74-75)	
Защита здоровья (§76-77)	
Защита нравственности (§78-79)	
Защита прав и свобод других лиц (§80-84)	
Национальная безопасность (§85-86)	
Законодательство, направленное на борьбу с терроризмом и экстремизмом (§87-91)	
Временное отступление от выполнения обязательств в период военных действий или в других чрезвычайных ситуациях (§92-93)	
Виды ограничений (§94)	
Ограничения в отношении содержания (§94-98)	
Ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания (§99-100)	
«Видимость и слышимость» (§101)	
Ограничения, налагаемые до проведения собрания («предварительные ограничения») (§102-104)	
Свобода объединений и свобода мирных собраний (§105-106)	
Косвенные ограничения свободы собраний (§107)	
Ограничения, налагаемые в ходе собрания (§108)	
Санкции и наказания, применяемые после собраний (§109)	
Правовая защита (§110-112)	
5. Процедурные вопросы	71
Предварительное уведомление (§113-117)	
Уведомление, а не просьба о разрешении (§118-121)	
Одновременные собрания (§122)	
Контрдемонстрации (§123-124)	
Исключения из требования о предварительном уведомлении (§125)	
Стихийные собрания (§126-131)	
Процесс принятия решений и проверка их обоснованности (§132-140)	
Часть II — ПРИМЕНЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ	82
Введение (§141-143)	
6. Охрана порядка во время публичных собраний (§144)	84
Поддержание порядка на основе позиций прав человека (§145-146)	
Профессиональная подготовка (§147-148)	
Охрана порядка во время собраний – общие принципы надлежащей практики (§149-170)	
Применение силы (§171-178)	

Ответственность и подотчетность (§179-184)

6. Обязанности организатора 102

Организатор (§185-186)

Обеспечение мирного характера собрания – принципы надлежащей практики (§187-190)

Распорядители на собраниях (§191-19)

Ответственность (§197-198)

7. Мониторинг свободы мирных собраний (§199-200) 107

Независимые наблюдатели (§201-20)

Средства массовой информации (§206-210)

Приложение А — Применение международных стандартов в области
прав человека 116

Приложение В — Судебные решения, на которые имеются ссылки в тексте 124

Приложение III — Англо-русский глоссарий основных терминов 139

Примечания 152

Предисловие

Право на свободу мирных собраний, наряду со свободой самовыражения и свободой объединений, лежит в основе любой функционирующей демократической системы. Право на свободу собраний, а также ограничения этого права, четко изложены в Статье 11 Европейской конвенции по правам человека и в Копенгагенском документе ОБСЕ 1990 года. Большинство национальных конституций или основных законов повторяет эти документы или устанавливает аналогичные принципы.

«Бюро по демократическим институтам и правам человека» (БДИПЧ) «Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе» (ОБСЕ) и «Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы» осуществляли поддержку стран-участниц ОБСЕ и членов Совета Европы в сфере законотворческой деятельности, помогая обеспечить соответствие их законодательства о свободе мирных собраний европейским и международным стандартам, а также обязательствам ОБСЕ. Разработка данных «Руководящих принципов» является краеугольным камнем этой помощи и вкладом в базу данных БДИПЧ LegislatiOnline.org, в которой разработчики законов могут найти хорошие примеры законодательства других стран; эти примеры способны оказать помощь при формулировке собственных положений.

Существующие международные стандарты, безусловно, предлагают четкие общие рамки, однако имеется слишком мало руководящих принципов, которые позволяли бы законодательным и исполнительным органам понять, каким образом право на свободу мирных собраний можно практически регламентировать на местном и национальном уровне. Хорошие законы сами по себе не могут автоматически приводить к практическим улучшениям. Однако в целом ряде случаев даже на законодательном уровне можно выявить стремление к так называемому командно-управленческому подходу, что находит отражение в увеличении регламентирования, контроля и бюрократических препятствий. Например, публичные демонстрации и митинги не всегда рассматриваются в качестве обычных мероприятий, которые являются частью плюралистической демократии. В некоторых странах свобода собраний все еще регламентируется таким образом, который во многих случаях приводит к ее фактическому отрицанию.

Подходы к регулированию права на свободу собраний сильно отличаются в европейских странах и в рамках стран-участниц ОБСЕ. Законодатели разных стран выбрали различные модели. В некоторых странах были приняты специальные законы, регламентирующие реализацию этого фундаментального права, в других были введены специальные положения в целый ряд соответствующих законов, и что наиболее важно – в законы, относящиеся к полиции и к общему административному праву. Это побудило БДИПЧ и “Венецианскую комиссию” разработать “Руководящие принципы”, направленные на формулировку тех

граничных значений, которым должны удовлетворять национальные органы власти при регламентировании данного права.

Данный документ является вторым, пересмотренным изданием “Руководящих принципов свободы мирных собраний” БДИПЧ и Венецианской комиссии, которые были впервые опубликованы в 2007 г. Данные “Руководящие принципы” предназначены для практических работников из различных областей деятельности, т.е. для разработчиков законодательства, для тех, кто его применяет, а также для тех, на кого оказывает влияние его применение. Признавая огромное разнообразие условий в разных странах, данные “Руководящие принципы” не пытаются предлагать готовые решения, скорее они направлены на прояснение ключевых вопросов и обсуждение возможных путей их решения. Даже в том случае, когда законодательная база соответствует европейским и международным стандартам, а также обязательствам ОБСЕ, все равно остаются проблемы, связанные с практическим применением этих законов в конкретном регионе.

“Руководящие принципы” предлагают практический набор инструментов для законодателей и исполнителей, ответственных за применение законов, приводя примеры надлежащей практики из национальных законодательств европейских стран и стран-участниц ОБСЕ и из судебной практики ЕКПЧ, которые иллюстрируют различные законодательные возможности, используемые для регламентирования вопросов, относящихся к свободе собраний. Данные “Руководящие принципы” являются “живым” документом. Они выделяют параметры применения, соответствующие международным стандартам, и иллюстрируют ключевые принципы примерами надлежащей практики отдельных стран. Мы с удовольствием публикуем эти “Руководящие принципы” и полагаем, что они привлекут внимание многих пользователей – разработчиков законопроектов, персонала органов правоприменения, муниципальных правительственных чиновников, судей, ученых и членов гражданских организаций; мы также надеемся, что их опыт и знания будут способствовать дальнейшему обогащению и совершенствованию данного документа.

Посол Янез Ленарчич,
директор Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ (БДИПЧ)

Джанни Букиккио,
Президент Венецианской комиссии Совета Европы

Введение

Настоящее второе издание «Руководящих принципов по свободе мирных собраний» вместе с «Пояснительной запиской» было подготовлено Советом экспертов по вопросам свободы собраний Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) при консультативной поддержке Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии) Совета Европы¹. «Пояснительная записка» (раздел Б) является неотъемлемой частью «Руководящих принципов» (раздел А), и эти два документа необходимо рассматривать вместе. Второе издание «Руководящих принципов» представляет собой новую версию первого издания, вышедшего в 2007 году и пересмотренного с учетом последних судебных решений, а также замечаний и комментариев, полученных Советом экспертов.

Работа над настоящим изданием «Руководящих принципов» началась в 2005 году, и первоначальный вариант принципов и пояснительной записки, подготовленный БДИПЧ, был впоследствии доработан в ходе круглых столов, прошедших в 2006 г. в Тбилиси, Белграде, Алматы и Варшаве. Всего в этих встречах участвовали около 150 человек из 29 государств-участников ОБСЕ. Они представляли широкий спектр интересов и видов деятельности: среди них были сотрудники правоохранительных органов и неправительственных правозащитных организаций, правительственные чиновники и организаторы публичных собраний, ученые-исследователи и практикующие юристы. Документ был значительно дополнен благодаря богатому практическому опыту этих людей в самых различных областях. Первое издание «Руководящих принципов» послужило и продолжает служить основой для целого ряда юридических заключений и правовых руководств, подготовленных совместно Советом экспертов по вопросам свободы собраний БДИПЧ и Венецианской комиссией². Ссылки на «Руководящие принципы» используются в судебной практике Европейского суда по правам человека³ и в работе органов ООН⁴.

Руководящие принципы, представленные в разделе А, и пояснительная записка к ним (раздел Б) основаны на международных и региональных договорах и других документах, касающихся вопросов защиты прав человека⁵; на развивающейся государственной практике в этой области (отраженной в том числе и в решениях национальных судов)⁶ и на общих правовых нормах, признанных сообществом государств. Они устанавливают обязательные базовые требования в отношении данных норм, и эти требования должны соблюдаться национальными органами власти при регулировании свободы мирных собраний. Однако данный документ не является попыткой кодифицировать стандарты или кратко изложить судебные решения, принятые по вопросам свободы собраний. Он имеет своей целью распространение успешного опыта и поэтому в качестве иллюстрации содержит примеры рекомендуемой практики (мер, которые доказали свою успешность в нескольких странах или которые смогли наглядно действовать тому, чтобы свободе собраний была обеспечена достаточная защита).

Законодательное регулирование права на свободу собраний является сложной задачей. Чтобы наилучшим образом способствовать реализации этого права, следует учитывать множество различных вопросов – как процессуальных, так и материально-правовых. Помимо этого, в разных государствах-участниках ОБСЕ подходы к регулированию свободы собраний существенно различаются и могут выражаться как в принятии единого сводного закона, так и во включении положений о мирных собраниях в целый ряд различных законов (в том числе в законы о полномочиях правоохранительных органов, уголовный и административный кодексы, законодательство по борьбе с терроризмом и законы о выборах). Учитывая эти отличия, а также огромное разнообразие ситуаций в странах региона (особенно в том, что касается демократических традиций, верховенства права и независимости судебных органов), данный документ не предлагает готовых решений. Разработка единой, применимой во всех ситуациях модели закона, которая могла бы быть принята всеми государствами-участниками ОБСЕ, представляется невозможной, да и нежелательной. Руководящие принципы и пояснительная записка к ним нацелены скорее на разъяснение основных проблем и обсуждение возможных путей их решения.

Когда речь идет о регулировании права на свободу собраний, качественно разработанное законодательство играет чрезвычайно важную роль в определении предела полномочий властей⁷. Это означает, что для правительств и всех участников законотворческого процесса обязательным его этапом должны быть консультации с отдельными лицами и группами (включая местные правозащитные организации), права которых затрагивает новое законодательство или поправки к уже действующим законам. Однако зачастую проблема заключается не в тексте закона, а в его применении. Поэтому, хотя данные «Руководящие принципы» и «Пояснительная записка» подготовлены в помощь тем, кто участвует в разработке законодательства о свободе собраний, эти документы также адресованы тем, кто отвечает за исполнение этого законодательства (соответствующим административным и правоохранительным органам), и тем, кого затрагивает его применение. Таким образом, «Руководящие принципы» и «Пояснительная записка» адресованы прежде всего специалистам-практикам, работающим в различных сферах, – законодателям, политикам, юристам, офицерам полиции и другим сотрудникам правоохранительных органов, должностным лицам местных органов власти, профсоюзным деятелям, организаторам и участникам собраний, неправительственным организациям (НПО), организациям гражданского общества, а также тем, кто занимается наблюдением за реализацией права на свободу собраний и за правоприменимой практикой полиции.

«Пояснительная записка» (раздел Б) не только необходима для правильного понимания «Руководящих принципов» (раздел А), но также содержит примеры рекомендуемой практики. В этом и состоит особое значение данного документа. В части I раздела Б (главы 1-5) говорится о значении права на свободу собраний, а также приводятся основные характеристики этого права. Значение данного права подробно рассматривается в главе 1; основные вопросы, относящиеся к регулированию права на свободу собраний, обсуждаются в главе

2. Далее приводится ряд общих принципов, которыми следует руководствоваться при регулировании данного права (глава 3), рассматриваются законные основания для наложения ограничений и виды ограничений (глава 4), а также соответствующие процедурные вопросы (глава 5). Часть II раздела Б (главы 6-8) имеет более практическую направленность – в ней рассматривается применение законодательства о свободе собраний. В этой части обсуждаются вопросы поддержания правопорядка при проведении публичных собраний (глава 6), ответственность организаторов собраний (глава 7) и роль СМИ и независимых наблюдателей (глава 8). Следующее за «Пояснительной запиской» приложение I содержит краткое описание ряда региональных и международных организаций, осуществляющих надзор за соблюдением международных стандартов в области прав человека. Список судебных дел, на которые даются ссылки в тексте, приведен в приложении II. В приложении III дается глоссарий терминов на английском и русском языках. Глоссарий содержит определение основных понятий, использованных в «Руководящих принципах» и «Пояснительной записке».

Оба документа можно загрузить с веб-сайтов БДИПЧ и Венецианской комиссии и из базы данных БДИПЧ по законодательству (www.legislationline.org), в которой также находятся законы различных государств, касающиеся публичных собраний, и другие юридические материалы, связанные с этим вопросом.

Данное второе издание «Руководящих принципов» и «Пояснительной записки» продолжает оставаться «живым» документом. Как и прежде, БДИПЧ и Венецианская комиссия приветствуют замечания и предложения, которые следует направлять по адресу: assembly@odhr.pl.

РАЗДЕЛ А

Руководящие принципы по свободе мирных собраний

1. Свобода мирных собраний

1.1 Свобода мирных собраний является одним из основных прав человека, которым могут пользоваться и которое может быть реализовано отдельными людьми и группами, незарегистрированными объединениями, юридическими лицами и иными видами организаций. Собрания могут служить множеству целей – в том числе, чтобы продемонстрировать отличие, выразить непопулярное мнение или мнение меньшинства. Свобода мирных собраний может быть важным звеном в процессе сохранения и развития культуры, а также в процессе сохранения идентичности национальных меньшинств. Защита свободы мирных собраний является принципиально важным фактором для создания толерантного и плюралистического общества, в котором могут мирно сосуществовать группы с различными убеждениями, обычаями или оюзом действий.

1.2 Определение собрания. Для целей настоящих «Руководящих принципов» термин «собрание» означает намеренное и временное присутствие в общественном месте группы лиц с целью выражения общих интересов.

Это определение означает, что хотя отдельные категории собраний могут требовать особых видов регулирования, защиты заслуживают все виды мирных собраний – как статичные, так и находящиеся в движении, а также те, которые проходят на территории государственных или частных объектов или в помещениях.

1.3 Защите подлежат только мирные собрания. Собрание следует определять как мирное, если его организаторы имеют мирные намерения и собрание имеет ненасильственный характер. Термин «мирное» следует распространить на такое поведение, которое может раздражать или обижать других лиц, и даже на такое поведение, которое временно препятствует, затрудняет или создает помехи действиям третьих лиц.

2. Основные регулирующие принципы

2.1 Презумпция в пользу проведения собраний. Поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным правам, то его реализацию следует, по мере возможности, обеспечивать без какого-либо регулирования. Все то, что в явной форме не запрещено законом, следует считать разрешенным, и от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на то, чтобы провести собрание. В законодательстве должна быть четко и недвусмысленно установлена презумпция в пользу свободы собраний.

2.2 Позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите. Важнейшей обязанностью государства является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования. В частности, государство всегда должно стремиться способствовать проведению мирных собраний в предпочтительных для их организаторов местах, защищать эти собрания, а также должно обеспечить отсутствие помех при распространении в обществе информации о предстоящих собраниях.

2.3 Законность. Любые ограничения должны быть основаны на положениях закона и должны соответствовать Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также другим международным инструментам в области прав человека. В этом отношении чрезвычайно важную роль играет четко сформулированное законодательство, позволяющее определить пределы допустимых полномочий для усмотрения властей. Сам закон должен соответствовать международным стандартам в области прав человека и должен быть достаточно конкретным, с тем чтобы дать возможность каждому лицу определить, является ли его поведение нарушением закона и какими могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений.

2.4 Пропорциональность. Любые ограничения в отношении свободы собраний должны быть пропорциональными. В процессе достижения органами власти законных целей предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства.

Принцип пропорциональности требует, чтобы органы власти автоматически не накладывали ограничения, которые существенным образом меняют характер мероприятия, – например, не следует переносить место проведения собрания в удаленные от центра районы города.

Такое применение предусмотренных законом ограничений может привести к тому, что эти ограничения будут налагаться на все собрания без разбора и в результате не смогут пройти проверку на пропорциональность, так как они не учитывают конкретные обстоятельства в каждом отдельном случае.

- 2.5 Недискриминация.** Каждый имеет право на свободу мирных собраний. При регулировании свободы собраний соответствующие органы власти обязаны не допускать дискриминации ни по какому признаку в отношении какого-либо лица или группы лиц.

Свобода организовывать публичные собрания и участвовать в них должна быть гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и иными видами организаций; представителям групп меньшинств – этнических, национальных, религиозных и сексуальных; гражданам и негражданам страны (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 право- и дееспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями).

- 2.6 Надлежащая администрация.** Общественность должна быть проинформирована о том, какой государственный орган отвечает за принятие решений об администрации свободы собраний, и эта ответственность должна быть четко закреплена в законодательстве. Данный орган должен обеспечить достаточный доступ общественности к достоверной информации о порядке его работы. Организаторы публичных собраний и те лица, на права и свободы которых собрание окажет непосредственное влияние, должны иметь возможность устного или письменного обращения напрямую в административный орган. Административные процедуры должны предусматривать справедливую и объективную оценку всей имеющейся информации. О любых ограничениях применительно к конкретному собранию необходимо немедленно сообщить в письменном виде организатору этого мероприятия с объяснением причины каждого ограничения. Такие решения должны приниматься как можно раньше, с тем чтобы любая апелляция в независимый суд могла быть рассмотрена до даты, указанной в уведомлении о собрании.

- 2.7 Ответственность административного органа.** Административные органы должны выполнять свои правовые обязанности и нести ответственность за любое их невыполнение – процедурное или по существу. Эта ответственность должна определяться согласно принципам административного права и судебного контроля, касающегося злоупотреблений властью.

3. Ограничения свободы собраний

- 3.1 Законные основания для ограничений.** Законные основания для ограничений установлены международными и региональными инструментами в области прав человека. В национальное законодательство не следует вводить дополнительные основания для ограничений.
- 3.2 Общественное место.** Собrania являются таким же законным использованием публичного пространства, как и торговля, движение транспорта или пешеходов. Это соображение должно учитываться при рассмотрении необходимости каких-либо ограничений.
- 3.3 Ограничения в отношении тематики собраний.** Собrania проводятся для выражения общего мнения их участников и доведения до общественности определенных идей и посланий. Введение ограничений визуального или звукового содержания послания должно быть существенно затруднено, и их следует применять только при наличии неизбежной угрозы насилия.
- 3.4 Ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания.** В распоряжении административного органа имеется широкий спектр ограничений, не влияющих на содержание послания. Если применяются какие-либо ограничения в отношении времени, места или порядка проведения собрания, должны быть предложены разумные альтернативы.
- 3.5 «Видимость и слышимость».** Публичные собрания проводят с целью доведения идей и посланий до сведения конкретного лица, группы или организации. Поэтому общее правило заключается в том, что следует способствовать проведению собраний в пределах «видимости и слышимости» их целевой аудитории.

4. Процедурные вопросы

- 4.1 Уведомление.** Международное право в области прав человека не требует, чтобы в национальном законодательстве содержалось требование подачи предварительного уведомления о собрании. Действительно, в открытом обществе многие типы собраний не требуют какого-либо вида государственного регулирования. Поэтому предварительное уведомление должно требоваться лишь в тех случаях, когда его цель заключается в предоставлении государственным органам возможности провести подготовку, необходимую для содействия свободе собрания, и организовать охрану общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод других лиц. Любое положение законодательства по этому вопросу должно требовать от организатора собрания подачи уведомления о намерениях, а не просьбы о разрешении.

Процесс подачи уведомления не следует делать обременительным или бюрократичным. Срок подачи предварительного уведомления не должен слишком далеко отстоять от даты собрания, однако следует предусмотреть достаточное время до заявленной даты, чтобы соответствующие государственные органы имели возможность провести подготовку к мероприятию в соответствии с их позитивными обязательствами, а также чтобы имелась возможность подать срочную жалобу в суд (и получить постановление суда) в случае оспаривания законности какого-либо ограничения.

Если власти сразу не выдвигают каких-либо возражений в отношении уведомления о проведении публичного собрания, то организаторам собрания следует предоставить возможность провести запланированное мероприятие в соответствии с указанными в этом уведомлении условиями и без какого-либо ограничения.

- 4.2 Стихийные собрания.** Если законодательство требует подачи предварительного уведомления, в его положениях должен быть прямо предусмотрен отказ от этого требования в тех случаях, когда подача такого уведомления оказывается невозможной с практической точки зрения. Такое исключение действует только в тех обстоятельствах, когда невозможно уложиться в установленный законом срок. Власти всегда должны обеспечивать защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения его мирного характера.
- 4.3 Одновременные собрания.** В случае поступления уведомлений о проведении двух или более не связанных друг с другом собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, следует предпринять максимум усилий для обеспечения их проведения наилучшим возможным образом. Запрещение публичного собрания лишь на основании того факта, что оно будет проводиться в одно и то же время и в одном и том же месте с другим публичным собранием, будет, скорее всего, непропорциональным решени-

ем, если они оба могли бы быть проведены в этом месте. Принцип недискриминации также требует, чтобы уровень ограничений, который применяется к собраниям, проводимым в сопоставимых обстоятельствах, был одинаковым.

4.4 Контрдемонстрации. Контрдемонстрация является одной из форм одновременного собрания. Его участники хотят выразить свое несогласие со взглядами, выраженными в ходе другого собрания. Право на контрдемонстрацию не может быть использовано против реализации права других лиц на проведение собрания. Демонстранты должны уважать право других на проведение своей демонстрации. Здесь основное внимание следует уделить обязанности государственных органов обеспечить проведение и охрану каждого мероприятия в случае организации или возникновения собрания в знак несогласия с другим собранием. Государственные органы должны 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».

4.5 Принятие решений. Административные органы должны следить за тем, чтобы процесс принятия решений был открытым и по нему давались четкие объяснения. Этот процесс должен включать справедливую и объективную оценку всей имеющейся информации. О любых ограничениях, наложенных на собрание, необходимо немедленно сообщить в письменном виде организаторам этого мероприятия, объяснив причину каждого ограничения. Такие решения следует принимать как можно раньше, чтобы любая апелляция в независимый суд могла быть рассмотрена до даты собрания, указанной в уведомлении.

4.6 Обжалование решений. Право на эффективное средство правовой защиты влечет за собой право на обжалование по существу любого ограничения или запрета в отношении собрания. Изначально существующая возможность административного обжалования может не только снизить нагрузку на суды, но и помочь установлению более конструктивных отношений между органами власти и общественностью. Однако, если его результат такого рода проверки не удовлетворяет заявителя, должен существовать механизм подачи апелляции в независимый суд. Жалобы следует подавать быстро и своевременно, чтобы любой пересмотр решения властей мог быть реализован и права заявителя были защищены от дальнейшего ущерба. Поэтому окончательное решение суда или, как минимум, решение о судебном запрете должно быть вынесено до даты проведения собрания, указанной в уведомлении.

5. Применение законодательства о свободе мирных собраний

- 5.1 Предварительное планирование мероприятия совместно с сотрудниками правоохранительных органов.** Там, где это возможно, и особенно в случае собраний с большим числом участников или собраний по вопросам, вызывающим разногласия в обществе, рекомендуется, чтобы до проведения мероприятия организатор обсудил с правоохранительными органами меры обеспечения общественной безопасности, которые должны быть подготовлены до мероприятия. Обсуждаться могут такие вопросы, как, например, расположение сотрудников полиции, функции распорядителей на собрании, а также характер действий полиции по поддержанию порядка.
- 5.2 Затраты.** Органам публичной власти следует взять на себя все затраты, связанные с обеспечением достаточного уровня безопасности (включая управление транспортными потоками и большим скоплением людей). Государство не должно взимать никаких дополнительных денежных сборов за надлежащее обеспечение охраны порядка во время собрания. От организаторов некоммерческих общественных собраний не следует требовать страхования гражданской ответственности за их мероприятие.
- 5.3 Подход к охране порядка во время собраний с позиций прав человека.** Действия по охране порядка при проведении собраний должны соответствовать принципам прав человека – законности, необходимости, пропорциональности и недискриминации, – и в ходе этих действий должны соблюдаться соответствующие нормы в области прав человека. В частности, у государства имеется позитивная обязанность принимать необходимые разумные меры, позволяющие проводить мирные собрания без опасений, что их участники могут подвергнуться физическому насилию. Органы охраны правопорядка должны также защищать участников мирного собрания от любого лица или группы лиц (в том числе от агентов-provokаторов и участников собрания, несогласного с данным собранием), которые пытаются каким-либо способом сорвать данное собрание или затруднить его проведение.
- 5.4 Использование переговоров и/или посредничества для разрешения споров.** Если в ходе собрания возникает конфронтация или иного рода спор, то переговоры или использование посредничества для ведения диалога может оказаться хорошим средством для достижения приемлемого решения. Такого рода диалог, хотя и не всегда заканчивающийся успехом, может быть превентивным средством, помогающим избежать эскалации конфликта, введения произвольных или ненужных ограничений либо использования силы.

5.5 Применение силы. Национальное законодательство должно регулировать применение силы, и в его положениях должны быть указаны обстоятельства, оправдывающие такие меры (в том числе требование о достаточных предварительных предупреждениях), а также приемлемый уровень применения силы в ответ на различные виды угроз. Государственным органам следует разработать ряд мер реагирования, обеспечивающих дифференцированное и пропорциональное применение силы. В число таких мер следует включить разработку специальных средств, не влекущих риска для жизни и не причиняющих увечий, которые применяются в ситуациях, когда иные, более мирные, меры вмешательства оказываются бессильными.

5.6 Ответственность и подотчетность сотрудников правоохранительных органов.

Если применение силы не было санкционировано законом или имело место чрезмерное использование силы, не соответствующее конкретным обстоятельствам, то сотрудников правоохранительных органов следует привлекать к гражданско-правовой и/или уголовной, а также к дисциплинарной ответственности. Сотрудников правоохранительных органов следует также привлекать к ответственности за бездействие в ситуациях, в которых их вмешательство могло бы предотвратить чрезмерное применение силы другими сотрудниками правоохранительных органов. В случае поступления жалобы о причинении тяжкого вреда здоровью или смерти какого-либо лица в результате действий сотрудников правоохранительных органов, должно быть проведено эффективное, независимое и быстрое расследование.

5.7 Ответственность организаторов. Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за невыполнение ими своих обязанностей при условии, что они прилагали разумные усилия к их выполнению. Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за действия отдельных участников собрания, лиц, не участвовавших в собрании, или за действия провокаторов. Напротив, сами участники должны нести персональную ответственность за любое правонарушение с их стороны или за невыполнение законных требований сотрудников правоохранительных органов.

5.8 Распорядители на собраниях. Рекомендуется поощрять организаторов собраний к привлечению распорядителей, которые помогают проведению мероприятия и обеспечивают соблюдение любых законных ограничений. Распорядители должны быть легко различимы среди участников. Они не обладают полномочиями сотрудников правоохранительных органов и не должны применять силу – наоборот, они должны взаимодействовать с участниками собрания путем убеждения.

5.9 Наблюдатели. Независимый мониторинг публичных собраний является важнейшим источником информации о поведении участников собрания и сотрудников правоохранительных органов. Эта информация 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. Неправительственные организации (НПО) и организации гражданского общества играют принципиально важную роль «общественного контроля» в рамках демократического общества, и поэтому им следует в обязательном порядке разрешать беспрепятственный мониторинг публичных собраний.

5.10 Доступ средств массовой информации. Роль средств массовой информации в качестве общественного наблюдателя заключается в распространении информации и идей по вопросам, представляющим общественный интерес, – той информации, которую общество имеет право получать. Таким образом, сообщения СМИ могут представлять собой уникальный элемент отчетности перед обществом как для организаторов собрания, так и для сотрудников правоохранительных органов. Поэтому сотрудникам СМИ должен быть гарантирован максимально возможный доступ на любое собрание и присутствие при проведении любых действий, связанных с обеспечением порядка.

РАЗДЕЛ Б

Пояснительная записка

ЧАСТЬ I

1. Значение свободы собраний

1. Везде в тексте данных «Руководящих принципов» термину «право на свободу мирных собраний» отдается предпочтение по сравнению с термином «право на мирные собрания». Этим подчеркивается тот факт, что в основе любого права на собрание лежит более фундаментальное понятие свободы, суть которого заключается в том, что реализация свобод должна осуществляться без какого-либо вмешательства⁸. Участие в публичных собраниях должно быть исключительно добровольным и без принуждения⁹.
2. Свобода мирных собраний является одним из основных прав человека, которое может быть реализовано физическими лицами и группами, незарегистрированными объединениями, юридическими лицами и иными видами организаций. Свобода мирных собраний признана в качестве одной из основ реальной демократии. Содействие участию в мирных собраниях помогает обеспечить всем членам общества возможность выражать мнения, которые они разделяют с другими людьми. Свобода мирных собраний как таковая содействует развитию диалога как внутри гражданского общества, так и между гражданским обществом, политическими лидерами и правительством.
3. Мирные собрания могут служить различным целям, включая, но не ограничиваясь выражением взглядов и защитой общих интересов, проведением праздников, акциями памяти, пикетированием и выражением протеста. Реализация свободы мирных собраний может иметь как символическое, так и практическое значение. Она может быть важным звеном в процессе сохранения и развития культуры, а также в процессе сохранения идентичности меньшинств. Ее дополняют другие права и свободы – свобода объединений¹⁰, право устанавливать и поддерживать контакты на территории государств¹¹, свобода передвижения¹², право на пересечение межгосударственных границ¹³, свобода выражения мнения¹⁴ и свобода мысли, совести и вероисповедания¹⁵. Свобода

собраний как таковая имеет основополагающее значение для развития личности, для человеческого достоинства и самореализации каждого человека, а также для прогресса и процветания общества¹⁶.

4. Защита права на свободу собраний также способствует реализации как социальных, так и экономических прав (в том числе связанных с занятостью и трудом), а также «прав третьего поколения» (например, права на благоприятную окружающую среду). Например, статья 12 Хартии основных прав Европейского Союза подчеркивает особую значимость права на свободу мирных собраний и объединений в политической, профсоюзной и общественной жизни¹⁷. Помимо этого, все те, кто стремится защищать и продвигать социально-экономические интересы и вопросы развития (которые справедливо считаются неотделимыми от гражданских и политических прав), могут также опираться на право на объединение, признанное в статье 5 Европейской социальной хартии¹⁸ и в Конвенции № 87 МОТ о свободе объединений и защите права объединяться в профсоюзы. Национальное трудовое право следует толковать в соответствии с этими стандартами.
5. При наличии соответствующего освещения в СМИ публичные собрания могут доводить свои идеи и послания до сведения местной и общенациональной аудитории, а также мировой общественности. В странах, где деятельность СМИ ограничена или жестко регламентирована, свобода собраний необходима тем, кто стремится привлечь внимание к проблемам местного значения. Коммуникативный потенциал собраний показывает, насколько важна свобода собраний для осуществления перемен в обществе.
6. Значение и роль публичных собраний часто возрастают в период выборов, когда политические партии, кандидаты и иные группы или организации стремятся познакомить всех со своими взглядами и привлечь поддержку избирателей (см. параграф 107).²⁰ Дополнительные законодательные меры ограничительного характера не нужны для регулирования собраний во время или сразу же после выборов даже в случае нарастающей напряженности в обществе. Напротив, общего закона о собраниях должно быть достаточно и для собраний, связанных с избирательными кампаниями, неотъемлемой частью которых является организация публичных мероприятий²¹. Открытое и свободное выражение политических взглядов обладает особой ценностью с точки зрения прав человека.
7. Помимо служения интересам демократии, возможность свободно собираться играет также принципиально важную роль в создании плюралистического и толерантного общества, в котором могут мирно сосуществовать группы с различным и, возможно, противоположным опытом, убеждениями, привычками и принципами. В обстоятельствах, когда затронуты также права на свободу мысли, совести и вероисповедания, роль органов власти «заключается не в том, чтобы устранить причину напряженности

путем уничтожения плюрализма, а в обеспечении толерантности друг к другу конкурирующих групп»²². Помимо этого, Европейский суд по правам человека постановил, что при создании плюралистического и толерантного общества «индивидуальные интересы могут иногда быть подчинены интересам группы, но при этом демократия не означает, что взгляды большинства должны всегда превалировать: необходимо достигнуть равновесия, обеспечивающего справедливое и правильное обращение с меньшинствами и позволяющего избежать злоупотреблений доминантным положением»²³.

2. Регулирование свободы мирных собраний

Законодательная база

8. **Международные и региональные инструменты.** Указанные в данном разделе источники права входят в число наиболее важных договоров, к которым обращается БДИПЧ в процессе оценки законодательства. Международные и региональные нормы в области свободы собраний основаны главным образом на положениях двух правовых инструментов – Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)²⁴ и Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), а также факультативных протоколов к ним²⁵. Американская конвенция о правах человека также имеет особое значение для государств-участников Организации американских государств²⁶. К числу других важных договоров относятся Конвенция ООН о правах ребенка, Хартия Европейского Союза об основных правах и Конвенция Содружества независимых государств о правах и основных свободах человека (Конвенция СНГ)²⁷. Ниже приводятся основные положения этих документов, имеющие отношение к свободе мирных собраний.

Всеобщая декларация прав человека, статья 20(1)

Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.²⁸

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.

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.

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.

Хартия Европейского Союза об основных правах, статья 12

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации с другими на всех уровнях, в частности, в политической, профсоюзной и общественной жизни, что подразумевает право каждого человека создавать совместно с другими профессиональные союзы и вступать в них для защиты своих интересов.
2. Политические партии, действующие на уровне Европейского Союза, содействуют выражению политической воли граждан Союза.

Конвенция Содружества независимых государств о правах и основных свободах человека (Конвенция СНГ), статья 12

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.
2. Пользование этими правами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной

и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует установлению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих, в состав вооруженных сил, правоохранительных или административных органов государства.

Копенгагенский документ ОБСЕ (1990)

[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.

9. Значение этих договоров и документов отчасти вытекает из решений, выработанных соответствующими контрольными органами, созданными в соответствии с указанными договорами, – Комитетом ООН по правам человека, Европейским судом по правам человека и Межамериканской комиссией по правам человека²⁹. Этот свод прецедентного права является неотъемлемым компонентом толкования и применения международных стандартов в национальном законодательстве. Тем лицам, в обязанности которых входит применение национальных законов о свободе собраний, следует полностью освоить решения этих органов. В этой связи правительствам рекомендуется обеспечить, чтобы точный перевод наиболее важных решений был доступен всем желающим³⁰.
10. **Регулирование свободы собраний в национальном законодательстве.** Свободу мирных собраний следует обеспечить конституционными гарантиями, которые должны включать, как минимум, однозначное закрепление этого права и обязательства со сторон государства по его защите. Помимо этого, в конституции должны быть закреплены справедливые процедуры, применяемые при определении установленных в ней прав. Однако в положениях конституции невозможно предусмотреть конкретные детали или процедуры. Более того, если конституция в явном виде не формулирует принципы законности и пропорциональности, то положения конституции, относящиеся к свободе собраний и имеющие общий характер, при отсутствии дальнейших их разъяснений, предоставляют органам власти слишком большую свободу действий и увеличивают возможности для злоупотреблений.
11. Несмотря на отсутствие требования о том, чтобы государства-участники приняли специальный закон о свободе собраний, такое национальное законодательство может в значительной степени помочь в противодействии произвольному вмешательству

в право на свободу мирных собраний³². Любое национальное законодательство о свободе собраний должно предоставлять широкие возможности для защиты свободы собраний и ограничительно определять те виды собраний, для которых может быть оправданной некоторая степень регулирования. Невозможно преувеличить значение того факта, что в открытом обществе многие виды собраний не требуют никакого официального регулирования. Положения конкретного закона могут также служить в качестве руководства при принятии решений регламентирующими органами. Поэтому многие государства и муниципальные органы власти имеют, в дополнение к конституционным гарантиям, специальные законы о публичных собраниях³³. Такие законы не должны препятствовать реализации конституционного права на мирные собрания – они должны быть направлены на обеспечение и защиту этого права. В связи с этим чрезвычайно важно, чтобы в рамках конкретного закона не создавалась чрезмерно бюрократизированная система, стремящаяся регулировать вопросы, которые в этом регулировании не нуждаются. Такой риск реален для многих стран, и не случайно он вызывает особую озабоченность Венецианской комиссии³⁴. Вместе с тем, хорошо разработанное законодательство может помочь избежать чрезмерной зарегулированности вопроса свободы собраний.

12. Национальное законодательство, регулирующее свободу собраний, должно соответствовать международным инструментам, ратифицированным данным государством. Разработка, толкование и применение национального законодательства должны соответствовать международным и региональным стандартам и учитывать имеющийся положительный опыт. Применение таких законов будет в значительной степени зависеть от наличия беспристрастных и соответствующим образом обученных правоохранительных органов и независимой судебной системы.
13. Помимо этого, принцип верховенства права требует правовой стабильности и предсказуемости. Например, поправки и дополнения, которые вносятся в закон по следам конкретных событий, нередко приводят к частичным или мелким реформам законодательства, которые оказывают пагубное влияние на защиту прав и на общую согласованность правовой базы. Лица, участвующие в подготовке законопроектов, всегда должны консультироваться с теми, кто наиболее тесно связан с применением законов, и с другими заинтересованными лицами и группами (в том числе с местными правозащитными организациями). Такие консультации следует рассматривать в качестве неотъемлемой части процесса законотворчества. В этом отношении было бы полезным законодательно обязать административные органы, применяющие законодательство о собраниях, анализировать практику его применения и, в случае необходимости, давать продуманные рекомендации по реформе законодательства.

Свобода мирных собраний в контексте других прав и свобод

14. Также необходимо, чтобы те лица, которые участвуют в разработке и применении законов о свободе собраний, с должным вниманием относились к взаимосвязи между правами и свободами, изложенными в международных и региональных документах. Наложение ограничений на свободу мирных собраний также потенциально посягает на право на свободу объединений, свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и вероисповедания. Если возникают проблемы, связанные с этими правами, то вопросы по существу следует рассматривать с точки зрения защиты права, имеющего самое прямое отношение к фактам (*lex specialis*), а другие права следует рассматривать в качестве дополнительных (*lex generalis*)³⁵. Важно подчеркнуть мнение Европейского суда по правам человека о том, что ЕКПЧ следует рассматривать как единое целое и что применение любой отдельной статьи должно быть в согласии с общим духом Конвенции³⁶.
15. Необходимость целостного подхода к свободе собраний подчеркнута также в положениях о недопустимости «уничтожения прав», содержащихся в статье 30 ВДПЧ, статье 5 МПГПП и статье 17 ЕКПЧ³⁷. Например, участники публичных собраний, ведущие пропаганду национальной, расовой или религиозной вражды, которая является призывом к дискриминации и разжигает ненависть или насилие, будут лишены защиты таких прав согласно ЕКПЧ или МПГПП (более подробно об этом см. в параграфе 96).

Всеобщая декларация прав человека, статья 30

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

Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 5

1. Никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое, согласно действовавшему в момент его совершения внутригосударственному законодательству или международному праву, не являлось уголовным преступлением. Равным образом, не может назначаться

более тяжкое наказание, чем то, которое подлежало применению в момент совершения уголовного преступления. Если после совершения преступления законом устанавливается более легкое наказание, действие этого закона распространяется на данного преступника.

Европейская конвенция о защите прав и основных свобод человека, статья 17

Ничто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, направленные на уничтожение любых прав и свобод, изложенных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей степени, чем это предусматривается в Конвенции.

Основные определения и виды собраний

В целях данных «Руководящих принципов» термин «собрание» означает намеренное и временное присутствие группы лиц в общественном месте с целью выражения общих интересов.³⁷

16. По определению, собрание требует присутствия по меньшей мере двух человек. Тем не менее, лицу, выступающему с протестом и пользующемуся своим правом на свободу выражения мнения в индивидуальном порядке, – если физическое присутствие этого лица является неотъемлемой частью такого выражения мнения, – следует обеспечить такую же защиту, как и тем, кто собирается вместе для проведения собрания.
17. Право на свободу мирных собраний защищает целый ряд различных действий, в том числе собрания, проходящие в одном месте (публичные встречи, массовые акции, «флэшмобы»³⁹, митинги, сидячие демонстрации, пикеты)⁴⁰, и собрания, предусматривающие движение участников (парады, шествия, похоронные процессии, передвижение паломников, автоколонны)⁴¹. Этот список не является исчерпывающими, и в национальном законодательстве следует максимально широко определить типы собраний, которые находятся под защитой (это иллюстрируется приведенными ниже извлечениями из законов Казахстана и Финляндии). Недавнее прецедентное право свидетельствует о существовании различных новых форм протеста, на которые суды в своих решениях распространили право на свободу собраний. К их числу относятся массовые процессии велосипедистов и медленно движущиеся в знак протеста

автомобильные колонны. Судебные решения подтверждают тот факт, что право на свободу выражения мнения включает и право на выбор формы донесения своих идей без необоснованного вмешательства органов власти (особенно в случае символических протестных действий)⁴².

18. Вопрос о том, с какого момента собрание уже не может рассматриваться как временное присутствие (тем самым выходя за пределы той степени толерантности, которая в качестве презумпции должна предоставляться органами власти всем мирным собраниям), должен решаться в каждом конкретном случае исходя из обстоятельств⁴⁵. Тем не менее, критерий, установленный Европейским судом по правам человека, заключается в том, что участникам собрания должны быть предоставлены достаточные возможности для выражения своих взглядов⁴⁶. В тех случаях, когда собрание не приводит к неудобствам для других лиц или приводит лишь к незначительным неудобствам, органы власти должны пропорционально происходящему использовать менее строгий критерий для понятия «временное» (см. ниже параграфы 39-45, относящиеся к понятию «пропорциональности»). Ниже приводятся выдержки из законов, которые подчеркивают, что термин «временное» не должен исключать возведение с целью протеста палаточных городков или других временных конструкций.

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

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

Закон Финляндии о публичных собраниях (1999 г., поправки от 2001 г.), раздел 11

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

19. Данные «Руководящие принципы» применимы к собраниям, проводимым в публичных местах (которые включают, но не ограничиваются общественными парками, площадя-

ми, улицами, дорогами, проспектами, тротуарами и пешеходными дорожками), равное право на использование которых есть у каждого человека⁴⁷. В частности, государство должно всегда способствовать проведению публичных собраний в предпочтительном для их организаторов месте, если это публичное место, которое обычно доступно для людей (см. параграфы 39-45, относящиеся к понятию «пропорциональности»).

20. Участники собраний имеют такие же права на пользование публичным пространством в течение разумного периода времени, как и любые другие лица. Более того, публичный протест, как и свобода собраний в целом, должны рассматриваться как такое же обоснованное использование публичного пространства, как и другие цели, для которых чаще всего используются общественные места (например, торговля и движение транспорта и пешеходов)⁴⁸. Этот принцип был ясно провозглашен как Европейским судом по правам человека, так и Специальным докладчиком по свободе слова Межамериканской комиссии по правам человека.

Дело «Балчик против Турции» (Balcik v. Turkey), 2007, п. 52; дело «Ашугян против Армении» (Ashughyan v. Armenia), 2008, п. 90

Любое общественное выступление в любом публичном месте может привести к определенному нарушению обычного течения жизни, в том числе к нарушению движения, и в тех случаях, когда демонстранты не участвуют в актах насилия, важно, чтобы органы власти демонстрировали определенный уровень терпимости по отношению к мирным собраниям, чтобы свобода таких собраний, гарантированная статьей 11 ЕКПЧ, не утратила своего смысла.

Межамериканская комиссия по правам человека, Отчет Управления специального докладчика по свободе слова (2008), пункт 70

Естественно, что забастовки, блокирование дорог, занятия общественного пространства и даже беспорядки, которые могут возникнуть в ходе общественных протестов, могут вызывать раздражение и даже привести к вреду, который необходимо предотвратить и устранить. Тем не менее, непропорциональные ограничения протеста, особенно в отношении групп, которые не имеют иного способа для публичного выражения своего мнения, является серьезным нарушением права на свободу выражения мнения. Поэтому Управление специального докладчика озабочено наличием положений уголовного законодательства, которые превращают в уголовное преступление простое участие в протесте, блокировании дорог

(в любое время и любого рода) или беспорядках, которые в действительности сами по себе не оказывают отрицательного влияния на охраняемые законом интересы других лиц, такие как жизнь или свобода.

21. Здания и сооружения, которые обычно являются доступными для публики (например, находящиеся в государственной собственности залы, стадионы или здания), следует также рассматривать в качестве законных мест для проведения публичных собраний, и они равным образом должны быть защищены правом на свободу собраний и выражение мнения.⁴⁹
22. Право на свободу мирных собраний предусмотрено также и для собраний, проходящих на территории частных владений⁵⁰. Однако использование частной собственности для проведения собраний ставит вопросы, отличающиеся от тех, которые возникают в связи с использованием общественной собственности. Например, для проведения собраний на территории частных владений предварительное уведомление не требуется (за исключением резервирования места проведения или получения разрешения со стороны собственника)⁵¹.
23. В целом, владельцы частной собственности могут на законных основаниях и по своему усмотрению ограничить доступ к своим владениям любым лицам⁵². При этом в ряде стран наблюдается явная тенденция к приватизации публичного пространства, что может иметь серьезные последствия для собраний, выражения мнений и протестов⁵³. В некоторых случаях государство может оказаться обязанным обеспечить доступ к частным владениям для содействия проведению собрания или выражению мнения. В деле «Эпплби и другие против Соединенного Королевства» (*Appleby and Others v. the United Kingdom*, 2003), касавшемся свободы выражения мнения в торговом центре, который находится в частном владении, Европейский суд по правам человека постановил, что эффективная реализация права на свободу выражения мнения «может потребовать активных мер защиты даже в сфере отношений между частными лицами»⁵⁴. Защита свободы собраний в местах, находящихся в частной собственности, может оказаться необходимой в случае нарушения самой сути данного права.

Выдержка из дела «Эпплби и другие против Соединенного Королевства» (*Appleby and Others v. the United Kingdom*), 2003, п. 47

В том случае, ... когда запрет на доступ в частные владения препятствует любой эффективной реализации права на свободу выражения мнения или когда можно говорить о том, что произошло уничтожение самой сути

этого права, Суд не исключает возможности возникновения позитивного обязательства государства по защите осуществления прав, которые гарантируются Конвенцией, путем регулирования прав на собственность. Примером может служить город с самоуправлением, где все муниципальные органы контролируются частной организацией.

24. Градостроительная деятельность и архитектурные проекты также могут стать причиной ограничения доступа к общественным местам или могут сделать эти места полностью недоступными для проведения свободных собраний. Например, перекрытие доступа к определенным местам (особенно к тем, которые имеют символическое значение), могут иногда представлять собой косвенное, но непропорционально широкое ограничение свободы собраний, весьма похожее на прямое запрещение собраний в указанном месте (см. ниже параграфы 43, 89 и 102)⁵⁵. Аналогичным образом благоустройство и озеленение города (в том числе сооружение оград и фонтанов, сужение тротуаров и дорог или высаживание деревьев и кустарников) может потенциально ограничить использование публичного пространства для собраний. Поэтому процедуры городского планирования должны предусматривать широкие консультации на раннем этапе. Законодательство о градостроительной деятельности может также включать в себя требование подробного изучения потенциального влияния новых проектов на свободу собраний.

Мирные и немирные собрания

25. **Мирные собрания.** Лишь мирные собрания подлежат защите в рамках права на свободу собраний. Европейский суд по правам человека заявил, что «на практике единственным видом мероприятий, которые не квалифицируются как «мирные собрания», являются те, в ходе которых их организаторы и участники намерены использовать насилие»⁵⁶. Участники также должны воздерживаться от применения насилия – однако использование насилия небольшой группой участников собрания не должно автоматически отрицать мирный характер собрания в целом (см. параграф 164). Поэтому любое собрание следует считать мирным, если его организаторы открыто заявили о своих мирных намерениях, и именно так и следует относиться к данному мероприятию – за исключением тех случаев, когда имеются убедительные и очевидные свидетельства того, что сами организаторы или участники этого конкретного мероприятия намерены использовать, поддерживать или провоцировать насильственные действия⁵⁷.
26. Термин «мирное» следует распространить и на поведение, которое может раздражать или оскорблять лиц, не согласных с поддерживаемыми данным собранием идеями или заявлениями⁵⁸, и даже на поведение, которое направлено на намеренное вос-

препятствование или создание помех действиям третьих лиц⁵⁹. Например, собрание, связанное исключительно с пассивным сопротивлением, следует признать «мирным»⁶⁰. Более того, в ходе собрания «лицо не теряет право на мирное собрание в результате спорадически возникшего насилия или иных наказуемых действий, совершенных другими лицами в ходе данного общественного выступления, если намерения или поведения самого этого лица остаются вполне мирными»⁶¹.

27. Перечень действий, которые признаются «насильственными», должен толковаться очень узко, однако в качестве исключения может быть распространен за пределы чисто физического насилия и включать негуманное и унижающее достоинство обращение⁶² или намеренное запугивание либо иное агрессивное воздействие на не имеющую возможности покинуть место собрания аудиторию⁶³. В таких случаях могут быть применены ограничения в соответствии с положениями об «уничтожении прав» (см. выше параграф 15).
28. Если собрание удовлетворяет указанному основному критерию мирного характера собраний, это приводит к возникновению позитивных обязательств государственных органов власти, связанным с правом на свободу мирных собраний (см. параграфы 31-34, 104 и 144-145). Следует отметить, что собрания, которые прошли эту первоначальную проверку на мирный характер (и, таким образом, при отсутствии доказательств в пользу противного, заслуживают защиты) все же могут быть законным образом ограничены на основании положений об охране общественного порядка и на других законных основаниях (см. главу 4).

3. Основные принципы

29. На всех этапах разработки, толкования и применения законодательства, касающегося свободы собраний, следует руководствоваться основными принципами, которые рассмотрены ниже. Лица, ответственные за толкование и применение законов, должны обладать четким пониманием этих принципов. С этой целью в законодательстве, регулирующем свободу собраний, должны быть непосредственно закреплены три принципа: презумпция в пользу проведения собраний, обязанность государства защищать мирные собрания и пропорциональность.

Презумпция в пользу проведения собраний

30. Поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным и фундаментальным правам, то его реализацию следует, по мере возможности, освободить от регулирования. Таким образом, все, что законом прямо не запрещено, следует считать разрешенным, и поэтому не следует требовать, чтобы желающие провести какое-либо собрание получали на это разрешение. Презумпция в пользу свободы собраний должна быть четко и недвусмысленно установлена законом. Во многих странах это достигается при помощи конституционных гарантий, но также может быть установлено в специальном законодательстве о регулировании собраний (см. ниже выдержки из законодательства Армении и из конституции Румынии). Судам и другим органам власти не следует интерпретировать эти положения таким образом, чтобы толкование приводило к ограничению прав⁶⁴. Помимо этого, в обязанности государства входит создание достаточных механизмов и процедур, позволяющих сделать реализацию свободы собраний доступной и не обремененной излишним бюрократическим регулированием. Соответствующие государственные органы должны оказывать содействие лицам и группам лиц, желающим провести мирное собрание. В частности, государство всегда должно способствовать проведению собраний и защищать публичные собрания в тех местах, которые предпочтительны для их организаторов. Органы власти также должны обеспечить, чтобы информация о предстоящих собраниях распространялась без помех.

Закон Республики Армения «О порядке проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций» (2008)

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

как это установлено Конституцией и международными договорами. Осуществление этого права не подлежит никаким ограничениям, за исключением предусмотренных законом случаев, которые необходимы в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, для предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Данная статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав со стороны полиции или государственных органов.

Конституция Румынии (1991 г., поправки 2003 г.), статья 39

Публичные митинги, шествия, демонстрации или любые другие собрания должны быть свободными, и их можно организовывать и проводить лишь мирным путем, без каких-либо видов оружия.

Обязанность государства защищать мирные собрания

31. На государство возлагается позитивная обязанность по активной защите мирных собраний (см. «Охрана порядка во время публичных собраний»)⁶⁵, которую следует прямо предусмотреть в любом соответствующем национальном законодательстве, относящемся к свободе собраний и к полномочиям полицейских и военных органов в этой сфере. В соответствии с этой позитивной обязанностью государство должно защищать участников мирного собрания от любого лица или группы лиц (включая провокаторов и участников других собраний, проводимых в знак несогласия с данным собранием), которые предпринимают попытки сорвать это собрание или каким-либо образом препятствовать его проведению.
32. Особое значение свободы собраний для демократии было подчеркнуто в параграфе 2. В этой связи все затраты, связанные с обеспечением достаточных мер безопасности (включая управление транспортными потоками и большими скоплениями людей, а также оказание первой помощи)⁶⁶, должны полностью взять на себя органы власти⁶⁷. Государство не должно взимать никакой дополнительной платы за обеспечение достаточного и надлежащего порядка⁶⁸. Более того, от организаторов публичных собраний не следует требовать страхования гражданской ответственности за их мероприятие. Аналогичным образом, ответственность за уборку территории после проведения публичного собрания должна лежать на муниципальных органах власти⁶⁹. Предъявление требований к организаторам собраний об оплате таких расходов может оказаться серьезным сдерживающим фактором для тех, кто желает воспользоваться своим правом на свободу собраний, а для многих организаторов может стать серьезным препятстви-

ем для проведения собрания. Само по себе наложение обременительных финансовых требований на организаторов можно квалифицировать, скорее всего, как непропорциональное предварительное ограничение.

Закон о публичных собраниях Республики Молдова (2008), статья 10

(4). Органы государственной власти будут предпринимать необходимые действия для предоставления услуг, востребованных организаторами, и услуг, обычно предоставляемых подчиненными органами власти и организациями, находящимися в государственном управлении.

Закон о публичных собраниях Республики Молдова (2008), статья 20

(3). Местные органы государственной власти не могут взимать с организаторов плату за предоставление услуг, которые обычно предоставляются подчиненными органами власти и организациями, находящимися в государственном управлении.

Закон Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» (2004), статья 18

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

33. Обязанность государства защищать мирные собрания приобретает особое значение в тех случаях, когда лица, проводящие или пытающиеся провести собрание, придерживаются непопулярных взглядов. В таких ситуациях возрастает вероятность враждебного противостояния. Однако возможность возникновения беспорядков, обусловленная враждебным отношением к участникам мирного собрания, не должна служить оправданием для наложения ограничений на проведение данного мирного собрания. Помимо этого, позитивная обязанность государства по защите мирных собраний распространяется и на проводящиеся одновременно собрания оппонентов (часто называемые контрдемонстрациями)⁷⁰. Таким образом, государство должно иметь в наличии достаточные ресурсы для охраны общественного порядка с целью содействия проведению общественных мероприятий и связанных с ними одновременных собраний, участники которых находятся в зоне «видимости и слышимости» друг друга (см. параграфы 122-124). Принцип недискриминации также требует, чтобы уровень ограничений, который применяется к собраниям, проводимым в сопоставимых обстоятельствах, был одинаковым.

34. Обязанность защищать мирные собрания также подразумевает, что сотрудники правоохранительных органов должны иметь соответствующую подготовку для решения проблем, связанных с публичными собраниями. Помимо этого, культура и этические принципы деятельности правоохранительных органов должны уделять достаточное внимание защите прав человека (см. параграфы 147-148 и 178)⁷¹. Это не только означает, что сотрудники правоохранительных органов должны иметь навыки управления большими скоплениями людей, позволяющие свести к минимуму риск причинения вреда всем присутствующим, но что они также должны полностью осознавать свою ответственность по оказанию всевозможного содействия проведению мирных собраний.

Законность

35. Любые налагаемые ограничения должны быть основаны на положениях основного законодательства, и то же самое относится к мандату и полномочиям органа власти, налагающего ограничения⁷². Само законодательство должно быть достаточно четко сформулировано, чтобы дать возможность каждому лицу определить, будет ли его поведение нарушением закона и какими могут быть наиболее вероятные последствия такого нарушения⁷³. Национальное законодательство должно содержать четкие определения, с тем чтобы закон оставался несложным для понимания и применения, а также чтобы предотвратить попытки регулировать деятельность, которая регулироваться не должна. Поэтому определения не должны быть ни слишком детализированными, ни слишком общими.
36. Хотя данное требование предсказуемости последствий не означает необходимость принятия единого сводного закона о свободе собраний, тем не менее, для выполнения этого требования следует обеспечить, как минимум, согласованность положений различных законов, которые могут применяться для регулирования свободы собраний. Закон, регулирующий свободу мирных собраний, не должен содержать положений, дублирующих правовые нормы, уже закрепленные в других законах, так как это может отрицательно повлиять на общую согласованность и прозрачность законодательной базы.
37. Чем уже сфера действия закона, тем конкретнее должны быть используемые в нем формулировки. Например, положения конституции имеют более общий характер и потому должны быть сформулированы менее подробно, чем положения законов⁷⁴. В то же время, положения законодательства, которые наделяют административные органы власти дискреционными полномочиями, должны быть узко сформулированы, а также должны содержать исчерпывающий список оснований для введения ограничений на собрания (см. параграф 69). Следует установить четкие принципы или критерии относительно использования таких полномочий, чтобы ограничить возможности произвольного толкования⁷⁵.

38. Для большей определенности любые ограничения, наложенные на собрание до его проведения, следует оформлять в виде официального документа и направлять этот документ организаторам собрания в разумные сроки (см. параграф 135). Помимо этого, соответствующие органы обязаны обеспечить, чтобы любые ограничения, налагаемые во время собрания, находились в полном соответствии с законом и не противоречили сложившейся судебной практике. Наконец, после проведения собрания не допускается применение каких-либо не предусмотренных законом санкций и наказаний.

Пропорциональность

39. Любые ограничения свободы собраний должны пройти проверку на пропорциональность⁷⁶. «Принцип пропорциональности является средством обеспечения баланса интересов. Он не устанавливает прямую зависимость между правом и основанием для вмешательства. Напротив, этот принцип устанавливает равновесие между характером и степенью вмешательства с одной стороны и причиной этого вмешательства с другой»⁷⁷. Степень вмешательства должна определяться лишь целью, оправдывающей это вмешательство⁷⁸. Более того, учитывая, что к собраниям может применяться широкий спектр различных мер вмешательства, для достижения законных целей предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства⁷⁹.
40. Представители административного органа должны осознавать, что их полномочия не сводятся лишь к выбору между невмешательством и запретом собрания и что в их распоряжении есть целый ряд различных ограничений (см. параграфы 99-100 «Ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания»). Любые ограничительные меры следует тесно увязывать с четкими основаниями ограничений и сфокусировать эти меры на достижении конкретной цели или целей, стоящих перед органами власти. Государство должно продемонстрировать, что каждое ограничение отвечает реальным публичным интересам, которые не будут соблюдены в случае неприменения данного ограничения. Тем самым принцип пропорциональности требует, чтобы власти не прибегали к практике частого наложения ограничений, в корне меняющих характер собрания (например, перемещение собраний в удаленные от центра районы города)⁸⁰.

Выдержка из статьи 7 закона Республики Азербайджан «О свободе собраний» (1998)

1. Любое ограничение свободы собраний может быть сделано только законно и в целях защиты следующих интересов, важных в демократическом обществе:

1) для защиты общественных интересов и интересов государственной безопасности;

2) для предотвращения нарушения общественного порядка;

3) для недопущения беспорядков или преступлений;

4) для охраны здоровья населения;

5) для защиты норм поведения и духовности;

6) для защиты прав и свобод других лиц.

II. Ограничение свободы собрания, предусмотренное в части 1 настоящей статьи, должно быть пропорционально поставленным целям. Это ограничение, чтобы достичь поставленной цели, не должно выходить за необходимые и достаточные пределы.

41. Принцип пропорциональности требует объективной и подробной оценки обстоятельств, оказывающих влияние на проведение собрания. Более того, если другие права могут вступить в конфликт с правом на свободу мирных собраний, то решение административного органа должно быть основано на параллельном анализе соответствующих конфликтующих прав (с учетом того, что допустимые ограничения или требования могут быть отличными для этих других прав). Иными словами, необходимо провести подробный анализ каждого из этих прав, проверяя пропорциональность любого вмешательства в другие права, к которому может привести полная защита права на свободу мирных собраний.⁸¹
42. Европейский суд по правам человека постановил, что основания, на которые ссылаются государственные власти для подтверждения пропорциональности своих действий, должны быть «имеющими отношение к делу и достаточными»⁸², «убедительными и вескими»⁸³ и опираться на «приемлемую оценку соответствующих фактов»⁸⁴. Одних только подозрений или предположений недостаточно⁸⁵. Это особенно важно, когда собрание посвящено вопросу, представляющему общественный интерес, или когда имеют место выступления на политические темы⁸⁶.
43. Вследствие этого, автоматическое применение предусмотренных законом ограничений – например, запрета на проведение любых публичных выступлений в определенный период времени или в каких-либо публичных местах, которые подходят для проведения собраний, – приводит к тому, что под их действие подпадает слишком большое число мероприятий. Таким образом, эти ограничения не пройдут проверку на пропорциональность, потому что не были учтены конкретные обстоятельства в каждом отдельном случае⁸⁷. Положения закона, которые ограничивают проведение собраний определенными местами или маршрутами (будь то в центральных или удаленных районах города), серьезно подрывают саму суть свободы собраний, и поэтому должны рассматриваться как *prima facie* нарушение этого права. Аналогичным образом, вопрос о регулировании собраний в жилых районах или собраний

в ночное время необходимо рассматривать в каждом отдельном случае, а не относить эту категорию собраний к числу запрещенных.

44. Тем не менее, можно регулировать время, место и порядок проведения отдельных публичных собраний, с тем чтобы не допустить неоправданного ущемления прав и свобод других лиц (см. главу 4). Это отражает необходимость поддержания баланса между правом людей на выражение своего мнения посредством собраний и желанием оградить не участвующих в собрании лиц от неоправданного обременения.
45. Если, учитывая фактические обстоятельства, государственные органы имеют надлежащие основания для вывода о необходимости наложения ограничений на время или место проведения собрания (а не просто на порядок его проведения), то следует предложить подходящую альтернативу по времени или месту проведения такого собрания⁸⁸. 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 (см. также параграф 33 и параграфы 122-124 «Одновременные собрания»)⁸⁹.

Закон Республики Армения «О порядке проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций» (2008), статья 13, пп. 4-5

4. В случае, когда во время рассмотрения уведомления уполномоченный орган находит достаточные основания для запрета проведения массового общественного мероприятия в соответствии с пунктом 2 или последним пунктом части 1 настоящей статьи, то он обязан предложить организатору на выбор другие даты (без изменения времени и места, указанных в уведомлении), другое время (без изменения указанных даты и места) для проведения массового общественного мероприятия или другие условия проведения мероприятия.

Любая дата, предложенная уполномоченным органом, должна отстоять не более чем на два дня от предложенной организатором даты.

Любое время, предложенное уполномоченным органом, должно совпадать с предложенным организатором или отстоять от него не более чем на три часа.

Закон Республики Армения «О порядке проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций» (2008), статья 13, пп. 4-5

4. В случае, когда во время рассмотрения уведомления уполномоченный

орган находит достаточные основания для запрета проведения массового общественного мероприятия в соответствии с пунктом 2 или последним пунктом части 1 настоящей статьи, то он обязан предложить организатору на выбор другие даты (без изменения времени и места, указанных в уведомлении), другое время (без изменения указанных даты и места) для проведения массового общественного мероприятия или другие условия проведения мероприятия.

Любая дата, предложенная уполномоченным органом, должна отстоять не более чем на два дня от предложенной организатором даты.

Любое время, предложенное уполномоченным органом, должно совпадать с предложенным организатором или отстоять от него не более чем на три часа.

5. В случае, когда во время рассмотрения уведомления уполномоченный орган находит достаточные основания для запрета проведения массового общественного мероприятия . . . , то он обязан предложить организатору на выбор другое место для проведения массового общественного мероприятия (без изменения даты и времени, указанных в уведомлении).

Другое место проведения мероприятия, предлагаемое уполномоченным органом, должно соответствовать разумным требованиям организатора, особенно в отношении его пригодности для присутствия предполагаемого количества участников, при условии что в уведомлении содержится такая информация. Предлагаемые места проведения мероприятия не должны находиться за пределами соответствующего населенного пункта, а в случае Еревана, за пределами соответствующего района. Предлагаемое место должно находиться как можно ближе к месту, указанному в уведомлении.

Недискриминация

46. Все люди в равной степени имеют право на свободу мирных собраний. Принцип, согласно которому права человека надлежит применять без дискриминации, лежит в основе толкования норм в области прав человека. Статья 26 МПГПП и статья 14 ЕКПЧ устанавливают, что каждое государство обязано обеспечить реализацию прав человека, признанных в этих договорах, для всех лиц на территории данного государства без какой-либо дискриминации .
47. Статья 14 ЕКПЧ не предусматривает отдельного права не подвергаться дискриминации, а скорее дополняет другие права и свободы, закрепленные в Конвенции и Протоколах к ней. Таким образом, статья 14 применима лишь в тех случаях, когда рассматривае-

мые факты (составляющие, возможно, основания для ограничения) относятся к сфере реализации одного или нескольких прав, гарантируемых Конвенцией. Государствам-участникам ОБСЕ, подписавшим ЕКПЧ, рекомендуется ратифицировать Протокол 12 (см. ниже), содержащий общий запрет на дискриминацию⁹². Помимо этого, статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации требует, чтобы все государства-участники запретили и ликвидировали расовую дискриминацию.

Статья 26 МПГПП

Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

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:

... (d) Других гражданских прав, в частности:

... (ix) Права на свободу мирных собраний и ассоциаций;

Статья 14 ЕКПЧ

Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.

Протокол 12 к ЕКПЧ, статья 1 (общее запрещение дискриминации)

1. Пользование любым правом, признанным законом, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любого иного обстоятельства.

2. Никто не может быть подвергнут дискриминации со стороны каких бы то ни было публичных властей по признакам, упомянутым в пункте 1 настоящей статьи.

Статья 21 Хартии Европейского Союза об основных правах

Запрещается дискриминация любого рода, в частности, по признаку пола, расы, цвета кожи, этнического или социального происхождения, генетических характеристик, языка, религии или убеждений, политических и иных взглядов, принадлежности к национальному меньшинству, имущественного положения, происхождения, ограниченной трудоспособности, возраста или сексуальной ориентации.

48. Должна быть запрещена любая дискриминация по таким признакам, как пол, «раса», цвет кожи, этническое или социальное происхождение, генетические признаки, язык, религия или верования, политические или иные убеждения, принадлежность к национальному меньшинству, имущественное положение, рождение, инвалидность, возраст или сексуальная ориентация. Более того, неспособность государства предотвратить проявления дискриминации со стороны частных лиц или предпринять определенные шаги в ответ на такие проявления может также рассматриваться как нарушение права на свободу от дискриминации⁹³.
49. Важно отметить, что толкование установленного в статье 26 МПГПП запрета на дискриминацию по признаку пола включает и запрет на дискриминацию по признаку сексуальной ориентации⁹⁴. Статья 13 Амстердамского договора также предусматривает, что страны Европейского Союза должны «предпринимать действия, необходимые для борьбы с дискриминацией по признаку... сексуальной ориентации», а статья 21(2) Хартии Европейского Союза об основных правах запрещает «всякую дискриминацию по любому признаку», в том числе по признаку сексуальной ориентации⁹⁵. Принцип 20 Джеккартовских принципов⁹⁶ и Рекомендация Комитета министров о мерах борьбы с дискриминацией по признаку сексуальной ориентации также имеют непосредственное отношение к этому вопросу.
50. Административный орган не должен предъявлять к одним лицам, желающим организовать собрание, более обременительные требования, чем к любым другим лицам, выражающим те же намерения⁹⁸. Однако он вправе применять разные подходы к лицам, ситуации которых значительно различаются⁹⁷. Статья 26 МПГПП гарантирует всем лицам равенство перед законом и право на равную защиту по закону. Это подразумевает, что решения органов власти в отношении свободы собраний не должны приводить к дискриминации, и означает запрет как на прямую, так и на косвенную дискриминацию¹⁰⁰. Более того, если в ходе собрания имеет место преступное поведе-

ние (например, физическое нападение на участников), то правоохранительные органы обязаны провести расследование, чтобы выяснить, не была ли дискриминация в числе факторов, способствовавших таким нарушениям¹⁰¹.

51. Попытки запретить и на постоянной основе не допускать проведения собраний, организуемых представителями одной этнической, национальной или религиозной группы на территории, большинство населения которой составляют представители другой группы, могут рассматриваться как содействие сегрегации. Такие действия вступают в противоречие с Конвенцией ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации, в статье 3 которой утверждается, что «государства–участники особо осуждают расовую сегрегацию и апартеид, и обязуются предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику такого характера на территориях, находящихся под их юрисдикцией».
52. Ниже рассматриваются некоторые основные положения в области прав человека, направленные на защиту свободы мирных собраний тех групп, чьи свободы иногда не получают достаточной защиты.
53. **Группы, незарегистрированные ассоциации и юридические лица.** Свобода мирных собраний может быть реализована как отдельными лицами, так и организациями (см., например, приведенную ниже выдержку из Закона Болгарии о собраниях, митингах и демонстрациях).¹⁰² Для обеспечения защиты свободы мирных собраний на практике государствам следует отменить требование об обязательной регистрации любой общественной организации и гарантировать гражданам право создавать формальные и неформальные объединения (см. параграфы 105–106 «Свобода объединений и свобода собраний»).

**Закон Болгарии о собраниях, митингах и демонстрациях (1990),
статья 2**

*[Граждане], объединения, политические и другие общественные организации
могут организовывать и проводить собрания, митинги и демонстрации.*

54. **Меньшинства.** Представителям меньшинств и коренных народов следует гарантировать свободу организации публичных собраний и участия в них. Статья 7 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств (1995) устанавливает, что «участники обеспечивают уважение прав каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний, свободу ассоциаций, свободу выражения и свободу мысли, совести и религии»¹⁰³. Статья 3(1) Декларации ООН о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (1992) провозглашает, что «лица, принадлежащие к меньшинствам,

могут осуществлять свои права ... как индивидуально, так и совместно с другими членами своей группы, без какой бы то ни было дискриминации»¹⁰⁴. Как указывается выше в параграфе 7, демократия не означает, что взгляды большинства должны всегда превалировать: необходимо достигнуть равновесия, обеспечивающего справедливое и правильное обращение с меньшинствами и позволяющего избежать злоупотреблений доминантным положением .

55. **Неграждане (лица без гражданства, беженцы, иностранные граждане, лица, ищущие убежища, мигранты и туристы).** Международные документы в области прав человека требуют, чтобы на лиц, не являющихся гражданами данного государства, «распространялось право на мирные собрания»¹⁰⁶. Поэтому важно, чтобы закон предусматривал право на свободу мирных собраний не только для граждан, но и для лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов. Следует, однако, отметить, что статья 16 ЕКПЧ предусматривает, что «ничто в статьях 10, 11 и 14 не может рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев». Статью 16 следует применять исключительно в тех случаях, когда выступления неграждан непосредственно подрывают национальную безопасность. Нет никаких причин для запрещения негражданам принимать участие в собрании, которое, к примеру, организовано в знак протеста против действующих в данной стране законов в отношении иммигрантов или против политики в этой области. Рост активности транснациональных движений протеста также подчеркивает важность обеспечения свободы собраний негражданам .
56. **Женщины.** Согласно статье 3 Конвенции ООН о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), государства-участники обязуются принимать все соответствующие меры для обеспечения всестороннего развития и прогресса женщин с тем, чтобы гарантировать им осуществление прав человека и пользование этими правами и основными свободами на основе равенства с мужчинами .
57. **Дети.** Дети, как и взрослые, тоже имеют законные права и интересы. Право на свободу мирных собраний наделяет их возможностями для выражения своего мнения и внесения вклада в жизнь общества. Статья 15 Конвенции ООН о правах ребенка требует, чтобы государства-участники признавали право детей на организацию мирных собраний и участие в них .\

Конвенция ООН 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.

58. С учетом важных обязанностей организаторов публичных собраний (см. параграфы 185-198), закон может устанавливать минимальный возраст для организаторов, должным образом учитывая уровень развития ребенка (см. ниже примеры из Закона Финляндии о публичных собраниях и Закона Республики Молдова о публичных собраниях). Законодательство также может предусматривать, что несовершеннолетние имеют право на организацию публичных собраний лишь в случае согласия их родителей или законных опекунов.

Закон Финляндии о публичных собраниях (1999), раздел 5

Право на организацию публичных собраний

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

Закон Республики Молдова о публичных собраниях (2008)

Статья 6 (Организаторы собраний)

(2) Несовершеннолетние, достигшие 14 лет, а также лица, признанные недееспособными, могут организовать собрание только вместе с полностью дееспособным лицом.

Статья 7 (Участники собраний)

(1) Любое лицо может активно участвовать в собрании или присутствовать на нем.

(2) Никто не может обязать участвовать или присутствовать на собрании.

59. **Лица с ограниченными возможностями.** Конвенция ООН о правах инвалидов подчеркивает необходимость «поощрения, защиты и обеспечения полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод...». Международные нормы устанавливают, что «любое лицо с психическим заболеванием имеет право на осуществление всех гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, признанных в... Международном пакте о гражданских и политических правах и в других соответствующих документах»¹⁰. Таким образом, следует способствовать осуществлению каждым человеком права на свободу мирных собраний независимо от его дееспособности.
60. **Сотрудники правоохранительных органов и государственные служащие.** ЕКПЧ разрешает законные ограничения «на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства». Любые подобные ограничения должны быть сформулированы таким образом, чтобы, с одной стороны, обеспечить надлежащее исполнение этими сотрудниками своих должностных обязанностей, а с другой – поддержать доверие общества к нейтралитету этих сотрудников¹². Основным здесь является содержание понятия «нейтралитет». Его не следует понимать как чрезмерное ограничение права иметь собственное мнение и выражать его. Поэтому законодательство не должно ограничивать право сотрудников правоохранительных органов (в том числе полицейских и военнослужащих) или государственных служащих на свободу собраний – за исключением тех случаев, когда такие ограничения напрямую связаны с исполнением ими служебного долга, и то лишь в объеме, который абсолютно необходим с точки зрения выполнения ими своих профессиональных обязанностей.

Надлежащее администрирование и прозрачность процесса принятия решений

61. Общественность должна быть проинформирована о том, какой орган отвечает за принятие решений относительно регулирования свободы собраний, и это должно быть четко указано в законе¹⁴. Важно, чтобы полномочия этого органа были закреплены за ним должным образом, поскольку должностные лица, которые вынуждены брать на себя ответственность за принятие спорных решений в отношении публичных собраний, часто подвергаются сильному давлению со стороны общественности (что может привести к принятию решений, которые не отражают принципы соблюдения прав человека, изложенные в данных «Руководящих принципах»). В некоторых странах может быть использован такой вариант, при котором решения об администрировании собраний принимаются иным органом, чем тот, который обязан обеспечивать исполнение закона. Такое разделение полномочий может оказаться полезным для правоохранительных органов, так как укрепит их способность сопротивляться давлению, направленному на отмену того или иного неблагоприятного решения. В странах, которые отличаются разнообразием этнических групп, культур и традиций, может быть

полезным, если в составе административного органа будут широко представлены всех эти общественные группы.¹⁵

62. Должностные лица, несущие ответственность за принятие решений, касающихся администрирования права на свободу собраний, должны полностью осознавать свою ответственность в сфере прав человека, возникающую в связи с их решениями. Поэтому такие должностные лица должны проходить периодическое обучение по вопросам, связанным с применением существующего и развивающегося прецедентного права в области прав человека. Административные органы также должны иметь достаточный персонал и ресурсы, чтобы у них была возможность эффективно исполнять свои обязанности, способствуя развитию сотрудничества между организаторами собраний и властями.
63. Административный орган должен обеспечить достаточный доступ широкой общественности к достоверной информации о публичных собраниях¹⁶, а также о процедурах принятия решений и деятельности этого органа. Многие страны уже приняли специальные законы о доступе к информации, открытости процесса принятия решений и надлежащей практике управления; все эти законы необходимо применять в сфере регулирования свободы собраний.
64. Прозрачность процесса принятия решений должна обеспечить такое положение, при котором свобода мирных собраний не может быть ограничена на основании вообразимых угроз или даже на основании реальных рисков, если предоставляется возможность свести эти риски к минимуму до начала мероприятия. В этом отношении органы власти должны обеспечить максимально возможную обоснованность принимаемых ими решений. Например, в национальное законодательство можно включить требование о том, чтобы представитель принимающего решения органа присутствовал на любом публичном собрании, в отношении которого возникают серьезные опасения, связанные с правами человека (вне зависимости от того, были ли в действительности наложены какие-либо ограничения). Организаторы публичных собраний и те, чьи права и свободы непосредственно затрагивает то или иное собрание, должны также иметь возможность представить свои соображения непосредственно в административный орган в письменной или устной форме (см. ниже параграфы 132-140 «Процесс принятия решений и проверка их обоснованности»). Следует отметить, что статья 41 Хартии Европейского Союза об основных правах устанавливает, что каждый человек имеет право на надлежащее управление.

Хартия Европейского Союза об основных правах, статья 41

(1) Каждый человек имеет право на беспристрастное, справедливое рассмотрение его дела в разумный срок институтами и органами Европейского Союза.

(2) Данное право предусматривает, в частности:

- *право каждого человека высказать свое мнение, до того как к нему персонально будут применены меры, которые могут повлечь за собой неблагоприятные для него последствия;*
- *право каждого человека на доступ к касающимся его материалам при соблюдении законных интересов конфиденциальности, а также профессиональной и коммерческой тайны;*
- *обязанность административных органов мотивировать принимаемые решения.*

65. В законодательстве о свободе собраний должна быть установлена четкая взаимодействия между организаторами мероприятий и административными органами. Такая процедура должна определить адекватные сроки, используя предлагаемую дату мероприятия в качестве точки обратного отсчета, и должна предусмотреть достаточное количество времени на каждый этап процесса администрирования.
66. **Пересмотр решений и апелляция.** Изначально существующая возможность административного пересмотра принятого решения (см. параграф 137) может не только снизить нагрузку на суды, но и помочь установлению более конструктивных отношений между органами власти и общественностью. Однако, если результат такого рода пересмотра не удовлетворяет заявителя, должна существовать возможность подачи апелляции 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 ущемление прав заявителя. Поэтому окончательное решение суда должно быть вынесено до даты проведения собрания, указанной в уведомлении. Если это невозможно, закон должен предусматривать урегулирование вопроса путем промежуточного судебного предписания. Более подробно это требование рассматривается в главе 5 «Процедурные вопросы» (параграфы 132-140 «Процесс принятия решений и проверка их обоснованности») и в приложении А «Применение международных стандартов в области прав человека».
67. **Ответственность административного органа.** Административные органы должны выполнять свои предписанные законом обязанности, а также нести ответственность за их невыполнение, процедурное или по существу, до начала собрания, во время его проведения или после собрания. Ответственность должна устанавливаться в соответ-

ствии с соответствующими принципами административного и уголовного права или судебной практики, касающейся злоупотребления властью.

Уголовный кодекс Республики Молдова (2002), статья 184

Нарушение права на свободу собраний

(1) Нарушение права на свободу собраний путем незаконного воспрепятствования проведению митинга, демонстрации, манифестации, шествия или любого иного собрания либо участию в них граждан, а равно путем принуждения к участию(...) наказывается штрафом в размере от 200 до 400 условных единиц, или неоплачиваемым трудом в пользу общества на срок от 180 до 240 часов, или лишением свободы на срок до 2 лет.

Кодекс о правонарушениях Республики Молдова (2008), статья 67

Нарушение права на свободу собраний

Препятствование организации или проведению собраний, а также создание помех для участников или удерживание от участия в собрании будет наказано штрафом.

4. Ограничения свободы собраний

68. Международные и региональные инструменты (т.е. международные договоры) в области прав человека утверждают и защищают право на свободу мирных собраний, но при этом они позволяют государствам устанавливать определенные ограничения в отношении этой свободы. В данной главе рассматриваются законные основания для введения ограничений на публичные собрания, а также виды таких ограничений.

Законные основания для введения ограничений

69. Законные основания для ограничения публичных собраний установлены соответствующими международными и региональными инструментами в области прав человека, поэтому не следует вводить дополнительные основания в национальное законодательство¹⁷⁷ или допускать их произвольную интерпретацию органами власти¹⁷⁸.

70. Административные органы не должны создавать препятствий для реализации права на свободу собраний, за исключением тех случаев, когда имеются веские доводы в пользу введения ограничений. Изложенные ниже принципы должны помочь административным органам в проверке обоснованности подобных доводов. Законные основания для введения ограничений (предусмотренные ограничительными пунктами статьи 21 МПГПП и статьи 11 ЕКПЧ), которые будут рассмотрены в этой главе, не являются обоснованием для введения ограничений; бремя доказывания законности любых оправданий для введения ограничений целиком возлагается на органы власти.

71. **Общественный порядок.** Присущая этому термину неопределенность¹⁷⁹ не может служить оправданием для запрета или разгона мирных собраний. Ни гипотетический риск общественных беспорядков, ни присутствие враждебно настроенной публики не являются законными основаниями для запрета мирного собрания¹⁸⁰. 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 запрета¹⁸¹. Европейский суд по правам человека отметил, что «человек не лишается права на свободу мирных собраний в результате отдельной вспышки насилия или других наказуемых деяний, совершенных в ходе мероприятия другими лицами, если данный человек сохраняет мирные намерения или поведение»¹⁸².

72. В определенных обстоятельствах собрание, которое его организаторы намерены провести как мирное, все же может быть запрещено на законных основаниях, связанных

с общественным порядком. Такие ограничения следует применять лишь при наличии свидетельств того, что участники такого собрания с достаточной степенью вероятности сами будут прибегать или будут подстрекать других к прямым противоправным действиям, приводящим к нарушению порядка. Такой подход призван распространять меры защиты на спорные высказывания, вызывающие активное возражение со стороны других общественных групп, а также на политическую критику, – даже если она может вызвать враждебную реакцию со стороны других лиц (см. далее параграфы 94-98 «Ограничения в отношении содержания»)¹²³.

73. Необходимы убедительные и доказуемые свидетельства того, что организаторы или участники конкретного собрания прибегнут к насилию. При наличии свидетельств вероятности применения насилия, организатору должна быть дана полноценная возможность их опровержения путем предоставления свидетельств мирного характера предстоящего собрания.
74. **Общественная безопасность.** Проблемы обеспечения общественной безопасности в значительной степени пересекаются с проблемами поддержания общественного порядка. Серьезные вопросы по поводу общественной безопасности могут возникнуть, например, при проведении собраний в темное время суток или в том случае, когда частью такого собрания являются движущиеся автомобили представляют собой часть такого собрания. В целом, предпочтение в таких случаях следует отдавать не запретам, а дополнительным мерам предосторожности.
75. Государство обязано защищать общественную безопасность, и эта обязанность ни при каких обстоятельствах не может быть передана или делегирована организатору того или иного собрания. Однако организатор и распорядители собрания могут содействовать в обеспечении безопасности граждан. Например, организатор собрания может опровергнуть любые заявления о том, что его мероприятие будет представлять угрозу общественной безопасности, обеспечив присутствие на собрании достаточного числа распорядителей (см. параграфы 191-196).
76. **Защита здоровья.** В тех редких случаях, когда угроза здоровью людей может служить приемлемым основанием для ограничения одного или более публичных собраний, такие ограничения не следует налагать, если другие аналогичные скопления людей не ограничены похожим образом. Следовательно, еще до обоснования правомерности ограничений необходимо защищать здоровье населения, аналогичные ограничения должны быть введены на посещение школ, концертов, спортивных и иных мероприятий, где люди обычно собираются вместе.
77. Ограничения могут быть оправданы также в тех случаях, когда возникает серьезная угроза здоровью участников собрания. Например, в деле «Сисс против Франции»

(Cisse v. France) 2002 года вмешательство властей было оправдано опасениями, связанными со здоровьем, поскольку протестующие достигли критической стадии в ходе голодовки и находились в антисанитарных условиях. Однако власти все же не должны использовать такие доводы для введения превентивного запрета публичных собраний, даже если частью стратегии протестующих является голодовка.

78. **Защита нравственности.** Основные договоры в сфере прав человека, защищающие свободу собраний (МПГПП и ЕКПЧ), являются «живыми документами» и поэтому призваны отражать эволюцию различных нравственных ценностей. Таким образом, необходимо проверять, отвечают ли меры, направленные на защиту общественной нравственности, объективным критериям, требующим, чтобы данные меры соответствовали насущным общественным потребностям и принципу пропорциональности. Для запрета недостаточно, чтобы рассматриваемое поведение было оскорбительным с точки зрения нравственности, – необходимо, чтобы оно считалось преступным и определялось законом в качестве такового (см. параграф 35)¹²⁴.
79. Более того, защиту нравственности обычно не следует рассматривать в качестве приемлемого основания для введения ограничений на свободу собраний¹²⁶. Обоснование ограничений на собрание категорией «защита прав» может слишком легко привести к регулированию содержания собраний и к дискриминации. Такие ограничения приведут к нарушению права на свободу мирных собраний; исключения составляют случаи использования «защиты прав» согласно нормам, относящимся к регулированию содержания (см. параграфы 94-98) и недискриминации (см. параграфы 46-60)¹²⁷.
80. **Защита прав и свобод других лиц.** Административный орган обязан найти баланс между соблюдением такого важного права, как право на свободу собраний, и вступающими в противоречие с ним правами других лиц, которые живут, работают, делают покупки, занимаются торговлей или бизнесом в зоне проведения собрания. Этот баланс призван обеспечить, чтобы в том же месте одновременно с проведением собрания могла продолжаться другая деятельность – при условии, что сама эта деятельность не является чрезмерно обременительной для других¹²⁸. Временное нарушение автомобильного или пешеходного движения само по себе не может служить причиной для наложения предварительных ограничений на конкретное собрание¹²⁹. Возражения против собрания сами по себе также не могут служить достаточным основанием для введения предварительных ограничений на данное собрание. Толерантность очень важна для любого демократического общества; в связи с этим, для публичных собраний следует установить высокий порог допустимости, лишь при превышении которого может быть установлено, что то или иное собрание сопряжено с необоснованным посягательством на права и свободы других лиц¹³⁰. Здесь особенно важно учитывать, что свобода собраний, по определению, представляет собой лишь временное вмешательство в права других лиц.

81. Как правило, реализация основных прав и свобод человека не требует согласования с местными жителями и предпринимателями, даже если при этом задеты их права. Тем не менее, надлежащей практикой для организаторов и правоохранительных органов является обсуждение с заинтересованными лицами способа максимальной защиты различных конкурирующих прав к взаимному удовлетворению всех сторон (см. параграф 134, посвященный переговорам и посредничеству).
82. Когда административный орган ограничивает какое-либо собрание с целью защиты прав и свобод других лиц, вступающих в противоречие с этим собранием, такой орган должен указать:
- В чем состоит суть любых обоснованных притязаний этих лиц в свете их прав;
 - каким образом эти права могут быть нарушены в данном конкретном контексте (с описанием каждого из приводимых факторов);
 - как именно решение властей способствует смягчению любого такого вмешательства (т.е. в чем заключается необходимость введения ограничений);
 - почему не могут быть использованы меры, предусматривающие меньшую степень вмешательства.
83. К правам лиц, не участвующих в собрании и считающих, что их права могут быть ущемлены проведением собрания (хотя это необязательно должны быть права, перечисленные в МПГПП и ЕКПЧ), могут относиться право на неприкосновенность частной жизни (защищенное статьей 17 МПГПП и статьей 8 ЕКПЧ), право на уважение своей собственности (статья 1 Протокола 1 к ЕКПЧ)³², право на свободу и безопасность личности (статья 9 МПГПП и статья 5 ЕКПЧ) и право на свободу передвижения (статья 12 МПГПП и статья 2 Протокола 4 к ЕКПЧ)³³. Помимо этого, в качестве оправдания для ограничения свободы собраний может быть названа необходимость защиты права других лиц на свободу выражения мнения и на получение информации (статья 19 МПГПП и статья 10 ЕКПЧ) или права исповедовать религию или убеждения (статья 18 МПГПП и статья 9 ЕКПЧ)³⁴. Тем не менее, не следует вводить какие-либо ограничения свободы собраний на основании защиты прав других лиц, если не был превышен установленный порог допустимости в отношении этих прав других лиц. На самом деле, любое лицо, добивающееся реализации права на свободу собраний таким путем, который нарушит права других лиц, уже утрачивает свое право на собрание в соответствии со статьей 5 МПГПП и статьей 17 ЕКПЧ (см. параграф 15).
84. При оценке влияния публичных собраний на права других лиц необходимо принимать во внимание частоту проведения подобных мероприятий перед лицом одной и той же аудитории. Хотя здесь тоже необходимо предусмотреть высокий порог допустимости,

тем не менее, суммарное влияние многократных собраний на не имеющую выбора аудиторию (например, в жилом районе) является определенной формой причинения беспокойства, которая может быть ограничена в законном порядке с целью защиты прав других лиц. Повторяющиеся демонстрации определенных групп, даже носящие мирный характер, при определенных обстоятельствах могут также рассматриваться как злоупотребление доминантным положением (см. параграфы 7 и 54) и опять-таки могут быть ограничены в законном порядке с целью защиты прав и свобод других лиц¹³⁹. Принцип пропорциональности требует, чтобы для достижения этой цели применялись наименее жесткие из возможных ограничений (см. параграфы 39-45)¹⁴⁰.

85. **Национальная безопасность.** Вопросы национальной безопасности применительно к свободе собраний зачастую толкуются слишком широко. «Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах» ограничивают возможности для использования соображений национальной безопасности в качестве основания для ограничения свободы выражения мнения и свободы собраний.

Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, часть VI (Национальная безопасность)

29. 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 от применения силы или угрозы ее применения.

30. На интересы национальной безопасности нельзя ссылаться в качестве основания для введения ограничений с целью предотвращения лишь локальной или относительно изолированной угрозы правопорядку.

31. Интересы национальной безопасности не могут использоваться в качестве предлога для введения неопределенных или произвольных ограничений, и на них можно ссылаться лишь при наличии адекватных гарантий и эффективных средств правовой защиты от нарушений.

32. Систематическое нарушение прав человека подрывает истинную государственную безопасность и может представлять угрозу международному миру и безопасности. Государство, несущее ответственность за такое нарушение, не должно ссылаться на интересы государственной безопасности в качестве оправдания мер, направленных на подавление сопротивления такому нарушению или проведение политики репрессий в отношении своего населения.

86. Аналогичным образом, принцип 6 «Йоханнесбургских принципов национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации» устанавливает четкие параметры наложения ограничений на свободу выражения мнения в интересах национальной безопасности¹⁴¹.

Йоханнесбургские принципы национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации

Принцип 6

Выражение мнений, представляющих угрозу национальной безопасности

Согласно Принципам 15 и 16, за некоторое высказывание, угрожающее национальной безопасности, можно наказать только в том случае, если правительство может продемонстрировать, что:

- (а) данное высказывание направлено на подстрекательство к неизбежному насилию;*
- (б) оно, скорее всего, побудит к такому насилию; и*
- (в) имеется прямая и непосредственная связь между этим высказыванием и вероятностью или возникновением такого насилия.*

В соответствии с принципами 15 и 16 человек может быть наказан за выражение своего мнения, как угрожающее национальной безопасности, если правительство может продемонстрировать:

- (а) что выражение мнения имеет целью призыв к насильственным действиям;*
- (б) может привести к таким насильственным действиям;*
- (с) имеется прямая и непосредственная связь между данным высказыванием и вероятностью или возникновением таких насильственных действий;*

Законодательство, направленное на борьбу с терроризмом и экстремизмом

87. Принятие мер по борьбе с терроризмом и экстремизмом либо по укреплению безопасности никоим образом не должны служить оправданием для произвольных действий со стороны властей и ущемления реализации основных прав. Ничем не ограниченные действия, ущемляющие реализацию основных прав и свобод человека, нельзя ни при каких обстоятельствах обосновывать необходимостью принятия мер по борьбе с терроризмом или экстремизмом, либо по укреплению безопасности. Декларация Международной комиссии юристов по вопросам отстаивания прав человека и правовых норм в борьбе с терроризмом (Берлинская декларация) 2004 года¹⁴² подчеркивает, что «одиозный характер террористических деяний не может служить государствам ос-

нованием или предложением для несоблюдения ими своих международных обязательств, особенно в том, что касается защиты основных прав человека». Аналогичным образом, и «Руководящие принципы по защите свободы слова и информации во время кризисов», принятые Комитетом министров Совета Европы в 2007 году, и руководство ОБСЕ «Борьба с терроризмом и защита прав человека» (2007)¹⁴³ предупреждают против применения чрезмерных ограничений на свободу выражения мнения и свободу собраний во время кризисных ситуаций.

88. Особое значение имеет принцип 8 Берлинской декларации.

Берлинская декларация Международной комиссии юристов по вопросам отстаивания прав человека и правовых норм в борьбе с терроризмом

Принцип 8

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

89. Контртеррористические меры ставят ряд особых проблем в сфере права на свободу мирных собраний. Как правило, при проведении контртеррористической операции применяется чрезвычайное законодательство, которое расширяет полномочия полиции по задержанию и обыску людей на улице; может увеличивать максимальный срок административного задержания без предъявления обвинений. Другие меры чрезвычайного характера могут включать запрет на деятельность определенных организаций и введение уголовного наказания за выражение поддержки в адрес таких организаций; установление новых видов правонарушений, связанных с подстрекательством и поддержкой экстремизма и/или терроризма¹⁴⁶, объявление конкретных мест или территорий зонами, закрытыми для доступа (см. параграфы 24 и 43), ужесточение санкций за участие в незаконных собраниях, а также введение пограничного контроля для предотвращения въезда лиц, которые предположительно могут принимать участие в демонстрациях и способствовать нарушению общественного порядка. Все эти меры отрицательно сказываются на реализации права на свободу мирных собраний, и поэтому должно быть доказано, что они являются необходимым и строго пропорциональными (подробнее см. «Общие принципы» в главе 2).

90. Все эти чрезвычайные превентивные меры должны быть прозрачными, основанными на подкрепленных доказательствах¹⁴⁷ и ограниченными по времени, а также должны подлежать проверке со стороны независимых институтов или судебному контролю. В частности, одностороннее приостановление действия Шенгенского соглашения, позволяющее восстановить пограничный контроль в преддверии крупномасштабных общественных акций, не должно приводить к непропорциональным или слишком широким ограничениям свободы передвижения тех лиц, которые хотят принять участие в том или ином собрании или наблюдать за ним¹⁴⁸.
91. В национальном законодательстве о противодействии терроризму или экстремизму должно быть дано узкое определение терминов «терроризм» и «экстремизм», с тем чтобы под это определение не попадали акции гражданского неповиновения и протеста, либо акции, преследующие определенные политические, религиозные или идеологические цели, либо попытки оказать влияние на другие группы в обществе, правительство или международную общественность. Помимо этого, любые дискреционные полномочия, предоставленные органам охраны правопорядка, должны быть узко сформулированными и должны включать достаточные меры защиты от возможного произвола¹⁴⁹.

Временное отступление от выполнения обязательств в период военных действий или в других чрезвычайных ситуациях

92. Согласно статье 4 МПГПП и статье 15 ЕКПЧ, во время войны или чрезвычайного положения, когда жизнь нации находится под угрозой, государства могут принимать меры в отступление от своих обязательств в области обеспечения свободы собраний. Они могут делать это лишь в той степени, которая строго соответствует крайней необходимости в критической ситуации, а также при условии, что такие меры не противоречат другим их обязательствам согласно международному праву. Такой кризис или чрезвычайная ситуация должны «затрагивать все население и представлять угрозу для организованной жизни сообщества, составляющего данное государство»¹⁵⁰. Помимо этого, «Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах» устанавливают, что ни «внутренние конфликты и беспорядки, которые не приводят к возникновению серьезной и неминуемой угрозы жизни нации», ни «экономические трудности» не могут служить основанием для отступления от положений статьи 4¹⁵¹.
93. Данное государство обязано не только объявить о введении чрезвычайного положения собственным гражданам¹⁵³, но и уведомить об этом другие государства, участвующие в МПГПП, через Генерального секретаря ООН (статья 4(з) МПГПП) и Генеральных секретарей Совета Европы (статья 15(з) ЕКПЧ) и ОБСЕ (Документ Московского

совещания Конференции по человеческому измерению (1991, п. 28.10)). Отступления от прав следует вводить на ограниченный срок.

Виды ограничений

94. **Ограничения в отношении содержания.** Высказывания и иные формы выражения мнения обеспечены защитой в рамках статьи 19 МПГПП и статьи 10 ЕКПЧ. Поэтому, в целом, регулирование публичных собраний не должно основываться на содержании тех посланий, которые хотят высказать участники собрания. Как недавно постановил Европейский суд по правам человека, «с позиций статьи 11 Конвенции является неприемлемым, когда вмешательство в право на свободу собраний может быть основано лишь на мнении властей относительно сути конкретного протеста»¹⁵⁵. Этот принцип нашел прямое отражение в приводимой ниже выдержке из Закона о публичных собраниях Нидерландов. Любые ограничения на визуальное или звуковое содержание любого отображаемого или озвучиваемого посланий должны, таким образом, подвергаться самой тщательной (иногда употребляют термин «строгой» или «пристрастной») проверке, и их следует налагать только в том случае, если существует неотвратимая угроза насилия. Более того, критика правительства или государственных служащих сама по себе никогда не должна служить достаточным основанием для введения ограничений на свободу собраний. Европейский суд по правам человека не раз подчеркивал, что «рамки допустимой критики шире по отношению к правительству, чем по отношению к частному лицу» .

Закон Нидерландов о публичных собраниях (1988), раздел 5

3. Условие, ограничение или запрещение не могут относиться к проповедующей религии или вере, либо к выражаемым мыслям или чувствам.

95. Является ли некоторое поведение намеренным подстрекательством к насилию – это неизбежный вопрос, который должен быть рассмотрен применительно к конкретным обстоятельствам¹⁵⁶. Некоторые трудности возникают в том случае, когда высказываемое послание касается противоправных действий или когда оно может быть истолковано как подстрекающее других к совершению ненасильственных, но противоправных действий. Выражение поддержки противоправным действиям во многих случаях можно отличить от нарушения общественного порядка и поэтому к нему не следует применять ограничения, основанные на необходимости охраны общественного порядка. Критерием вновь должно быть наличие неизбежной угрозы насилия .
96. Хотя свобода выражения мнения должна находиться под защитой – даже если это мнение враждебно или оскорбительно по отношению к другим лицам, группам или

определенным слоям общества, – закон, тем не менее, должен запрещать пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющую собой призыв к дискриминации и разжигание вражды или насилия¹⁵⁸. Конкретные случаи использования языка ненависти «могут быть настолько оскорбительными для отдельных лиц или групп, что эти выражения мнения не пользуются защитой, предоставляемой статьей 10 Европейской конвенции о правах человека другим видам выражения мнения. Это тот случай, когда язык ненависти направлен на умаление прав и свобод, установленных Конвенцией, или на их ограничение в большей степени, чем там предусмотрено». Тем не менее, использование таких высказываний участниками собрания 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).

97. Когда символика, униформы, эмблемы, музыка, флаги, плакаты или транспаранты, демонстрируемые или используемые во время собрания, вызывают болезненные воспоминания об историческом прошлом, само по себе это не должно быть причиной для вмешательства в право на свободу мирных собраний с целью защиты прав других лиц. С другой стороны, если такие символы по сути своей ассоциируются исключительно с актами физического насилия, то на такие собрания могут быть введены законные ограничения с целью предотвращения повторного проявления такого насилия или для защиты прав других лиц.
98. Ношение на мирном собрании масок в целях выражения содержания послания не следует запрещать до тех пор, пока маска или костюм не используются лишь для предотвращения идентификации личности человека, поведение которого создает вероятную причину для ареста, и до тех пор, пока маска не создает явной и непосредственной угрозы неизбежного противоправного поведения¹⁶¹.
99. **Ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания.** На собрание могут быть наложены такие виды ограничений, которые касаются времени, места и порядка его проведения. Данное положение берет начало в судебной практике США и отражает тот факт, что в распоряжении административного органа имеется широкий спектр ограничений, которые не мешают выражению высказываемого мнения (см. параграфы 39-45 «Пропорциональность»). Другими словами, набор средств, которые имеются в распоряжении властей, не сводится к выбору между невмешательством и запретом собрания, так как существует множество «промежуточных» ограничений, которые могут быть достаточными для достижения поставленной цели (целей), включая предотвращение действий, способных нанести ущерб собственности или причинить вред людям. Такие ограничения могут касаться изменения времени или места проведения собрания, или порядка его проведения. Примером ограничения

в отношении порядка проведения собрания может служить решение об ограничении использования звукового оборудования или световых и визуальных эффектов. Оно может быть правомерным в зависимости от места или времени суток, выбранного для проведения собрания.

100. Администрирующий орган не должен вводить ограничения просто в целях предотвращения возможных беспорядков или ущемления прав других лиц. Тот факт, что ограничения могут быть введены уже в ходе собрания (а не только до его проведения), дает властям возможность не только избежать введения обременительных ограничений до проведения собрания, но и обеспечить применение таких ограничений, которые соответствовали бы ситуации по мере ее развития. Это, однако, ни в коей мере не означает, что власти могут уклониться от выполнения своих обязательств по надлежащему администрированию (см. параграфы 61-67) путем простого принятия административных распоряжений. Более того, как указано в параграфах 134 и 157, использование переговоров и (или) услуг посредников может способствовать разрешению споров в отношении собраний и позволить правоохранным органам и организатору собрания прийти к соглашению о необходимости применения тех или иных ограничений.
101. **«Видимость и слышимость».** Пределы действия любых ограничений на свободу собраний должны быть четко определены с учетом того, что нередко число способов эффективного донесения тех или иных посланий до внимания других людей является очень небольшим. В случае применения ограничений следует обеспечить, чтобы они полностью соответствовали принципу пропорциональности и всегда способствовали проведению собрания в зоне «видимости и слышимости» его «объекта» или целевой аудитории (см. параграфы 33, 45 и 123).
102. **Ограничения, налагаемые до проведения собрания («предварительные ограничения»).** Такие ограничения на свободу собраний либо закреплены в законодательстве, либо их налагает административный орган до указанной в уведомлении даты проведения собрания. Необходимо, чтобы такие ограничения формулировались четко и лаконично для обеспечения хорошего понимания их теми, кто обязан их выполнять (организаторы и участники собрания), и теми, кто призван обеспечить их выполнение (сотрудники полиции или других правоохранных органов). Они могут ограничивать время, место и порядок проведения собрания или же иметь форму прямого запрета. При этом, всеобъемлющий законодательный запрет на проведение всех собраний в определенное время или в определенном месте требует значительно более веских обоснований, чем запрет на проведение отдельно взятого собрания¹⁶². Учитывая невозможность предусмотреть все конкретные обстоятельства в каждом отдельном случае, включение в законодательство всеобъемлющего запрета (и применение такого ограничения) может быть непропорциональным, за исключением тех

ситуаций, когда можно доказать наличие насущной общественной необходимости такого ограничения. Европейский суд по правам человека указывает: «Широкое применение превентивных мер для подавления свободы собраний и свободы выражения мнения, за исключением случаев подстрекательства к применению насилия или к отказу от демократических принципов (независимо от того, насколько шокирующими и неприемлемыми определенными мнения или высказывания могут представляться властям и насколько противозаконными могут быть выдвигаемые требования), идет во вред демократии и зачастую даже ставит ее под угрозу»¹⁶³.

103. Организатора собрания не следует ни принуждать, ни заставлять принимать любую альтернативу (альтернативы), предложенные властями, или вступать с властями в переговоры об основных аспектах планируемого собрания (в частности, о времени и месте его проведения). В противном случае это подорвало бы саму сущность права на свободу мирных собраний.
104. Запрет на проведение собраний является самой крайней мерой, применение которой можно рассматривать лишь в тех случаях, когда использование менее ограничительных методов не позволит государственным органам достичь стоящих перед ними целей в области защиты других существенных интересов. Учитывая, что на государстве лежит позитивное обязательство по предоставлению достаточных ресурсов для защиты мирных собраний, запрет на проведение собрания может фактически означать невыполнение такого обязательства. Незаконный запрет собрания государственным органом влечет за собой правовую ответственность государства.
105. **Свобода объединений и свобода собраний.** Поскольку реализация права на собрания предполагает активное присутствие других людей, то ограничение свободы объединений (статья 22 МППП и статья 11 ЕКПЧ) зачастую подрывает право на проведение собраний. Свобода объединений включает возможность коллективной организации и мобилизации групп лиц для выражения протеста против государства и/или иных интересов. Ограничения свободы объединений, которые могут подорвать свободу собраний, включают в себя требование официальной регистрации такого объединения до проведения законного собрания, запрещение деятельности незарегистрированных групп, назначение сферы полномочий того или иного объединения, отказ в регистрации, роспуск или запрет объединения либо введение обременительных предварительных условий финансового характера.
106. Как и свобода мирных собраний, право на объединения играет важную роль в эффективном функционировании демократии и гражданского общества, и поэтому наложение ограничений на это право редко может быть правомерным. Более того, поскольку право на объединение (в политическую партию, профсоюз или иную гражданскую организацию) может логически предшествовать организации публичных

собраний (см. параграф 53), то право на свободу мирных собраний никогда не следует ставить в зависимость от регистрации в качестве объединения. В постановлении Европейского суда по правам человека в деле «Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии» (Stankov and the United Macedonian Organisation ILINDEN v. Bulgaria) 2001 г. было сказано следующее: «Хотя выводы, сделанные национальными судами в ходе изучения некоторого объединения, несомненно имеют отношение к вопросу о том, какую опасность могут представлять собрания сторонников этого объединения, автоматическая ссылка на тот факт, что организация, которая была расценена как антиконституционная и ей было отказано в регистрации, не может быть достаточным (согласно Конвенции, статье 11(2)) для оправдания практики систематического запретов проведения мирных собраний»¹⁶⁵.

107. **Косвенные ограничения свободы собраний.** Не следует налагать на другие права ограничения, обременительные для свободы собраний, если для таких ограничений нет веского основания. Следует отметить, что ограничения, налагаемые на другие права, зачастую оказывают косвенное воздействие на реализацию свободы мирных собраний и поэтому их следует принимать во внимание при оценке степени выполнения государством своих позитивных обязательств по защите свободы собраний. Например, ограничение свободы передвижения в пределах территории некоторого государства (статья 12 МПГПП, статья 5 ЕКПЧ и статья 2 Протокола 4 к ЕКПЧ) и при пересечении государственных границ может препятствовать участию в некотором собрании или серьезно задержать тех, кто собирается в нем участвовать¹⁶⁷. Аналогичным образом, ограничения, которые оказывают влияние на обязанность государства по проведению свободных выборов (статья 25 МПГПП¹⁶⁹ и статья 3 Протокола 1), – например, задержания политических активистов или исключение определенных лиц из избирательных списков¹⁷⁰, – могут также косвенным образом ограничить право на свободу собраний.
108. **Ограничения, налагаемые в ходе собрания.** Роль сотрудников полиции или других правоохранительных органов во время собрания зачастую сводится к обеспечению выполнения каких-либо предварительных ограничений, введенных в форме письменного решения уполномоченного органа. Сотрудники правоохранительных органов не должны вводить никаких дополнительных ограничений, если только эти ограничения не являются абсолютно необходимыми в свете явно изменившихся обстоятельств. Однако в некоторых случаях ситуация в месте проведения собрания может обостриться (например, участники могут перейти к насильственным действиям или подстрекать к ним), и властям, возможно, потребуется принять дополнительные меры для обеспечения достаточной защиты других значимых интересов. Как и в случае с предварительными ограничениями, для применения которых необходимо продемонстрировать наличие достаточных оснований, их введение в ходе собрания также требует строгого обоснования. Простыми подозрениями здесь не обойтись – при-

чины ограничений обязательно должны быть адекватными. В таких обстоятельствах будет целесообразным, чтобы другие органы власти (например, бюро уполномоченного по правам человека) были наделены надзорными функциями в отношении действий полиции, а сотрудники правоохранительных органов были подотчетны какому-либо независимому органу. Помимо этого, как отмечено в параграфах 37 и 91, чрезмерно широкие дискреционные полномочия, предоставленные правоохранительным органам, могут привести к нарушению принципа законности, так как создают условия для возможного произвола. Задержание участников собрания во время его проведения (на основании совершения ими административных, уголовных или иных правонарушений) должны иметь очень веское обоснование с учетом права на свободу и безопасность личности и того факта, что оно может быть осуществлено и после окончания собрания. Задержание следует использовать только в наиболее трудных ситуациях, когда неприменение этой меры может привести к совершению серьезного уголовного преступления.

109. **Санкции и наказания, применяемые после собраний.** Иногда применение санкций (например, судебного преследования) после собрания может оказаться более целесообразным, чем наложение ограничений до или во время собрания. Например, Европейский суд по правам человека пришел к выводу, что предварительные ограничения, налагаемые на основании вероятности незначительных эпизодов насилия, чаще всего оказываются непропорциональными. В отношении любой изолированной вспышки насилия следует применять не предварительные сдерживающие меры, а судебное преследование или иные административные меры уже после совершения правонарушения⁷¹. Следует отметить, однако, что в нескольких случаях Комитет по правам человека и Европейский суд по правам человека признали санкции, примененные после собрания, непропорциональным вмешательством в реализацию права на свободу собраний или свободу выражения мнения. Как и в случае предварительных ограничений, принцип пропорциональности применим также и к ответственности, возникающей после окончания мероприятия. Поэтому любые указанные в законе меры наказания должны предусматривать применение минимальных санкций в тех случаях, когда речь идет о незначительном правонарушении.
110. **Правовая защита.** Любой человек, обвиненный в правонарушении, связанном с проведением собрания, должен иметь право на справедливое судебное разбирательство. Все положения, предусматривающие уголовную или административную ответственность, должны соответствовать принципу законности (см. параграфы 35-38). Более того, организаторам и участникам собраний должно быть предоставлено право на защиту на основании наличия «уважительной причины». Например, организатора собрания не следует привлекать к ответственности за недооценку или преувеличенную оценку числа ожидаемых участников собрания, если эта оценка делалась добросовестно. Точно так же участников собрания не следует привлекать к ответственности за любые

действия, совершенные по указанию сотрудника правоохранительных органов¹⁷³, или за участие в незаконном собрании, если им заранее не было известно о незаконном характере данного собрания. Помимо этого, никакой ответственности не возникает и никакие санкции не применяются, если имеются разумные основания для невыполнения требования об уведомлении.

111. 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. Как указано в решении по делу «Эзелен против Франции» (Ezelin v. France) 1991 года, «любое ограничение этих свобод никак не является «необходимым» в демократическом обществе, за исключением случаев, когда данное лицо совершило предосудительное деяние в процессе реализации своих прав» .
112. Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за невыполнение своих обязанностей, если они прилагали адекватные усилия к их выполнению. Более того, организаторы не должны нести ответственность за действия отдельных участников или третьих лиц, либо за незаконные действия, участвовать в которых организаторы не планировали и прямого участия в которых не принимали. Привлечение организаторов акций к ответственности представляет собой явно непропорциональную реакцию, так как при этом организаторам вменяются в вину действия, которые были совершены другими лицами (в том числе и возможными агентами-provokаторами) и которые практически невозможно было предвидеть.

5. Процедурные вопросы

Предварительное уведомление

113. Международное право в области прав человека не требует, чтобы в национальном законодательстве содержалась норма о подаче предварительного уведомления о собрании. Действительно, в открытом обществе многие виды собраний не требуют никакого официального регулирования¹⁷⁵. Поэтому предварительное уведомление следует требовать лишь в тех случаях, когда его цель заключается в предоставлении властям возможности провести необходимую подготовку, с тем чтобы содействовать свободе собрания и обеспечить охрану общественного порядка, общественной безопасности и прав и свобод других лиц.
114. Комитет ООН по правам человека постановил, что, хотя требование о предварительном уведомлении является фактическим ограничением свободы собраний, оно соответствует положениям о допустимых ограничениях, предусмотренных в статье 21 МПГПП. Аналогичным образом, Европейская комиссия по правам человека по делу объединения «Объединение жителей Юра» (*Rassemblement Jurassien*) 1979 года пришла к выводу о том, что «такая процедура соответствует требованиям статьи 11(1) лишь в том случае, если она способствует тому, чтобы власти могли обеспечить мирный характер собрания, и, как таковая, не приводит к вмешательству в реализацию этого права»¹⁷⁶.
115. Хорошей практикой является требование уведомления только в тех случаях, когда ожидается значительное число участников мероприятия, или требование уведомления только для определенных видов собраний. В некоторых странах такое требование отсутствует для небольших собраний (см. ниже выдержки из законов Молдовы и Польши) или же в тех случаях, когда организаторы обоснованно предвидят отсутствие существенного неудобства для других лиц (например, такого, которое может потребовать изменения маршрута движения транспорта)¹⁷⁸. Помимо этого, не следует требовать, чтобы пикетчики, осуществляющие акцию протеста в индивидуальном порядке, направляли властям предварительное уведомление о намерении провести пикет¹⁷⁹. Если к лицу, которое проводит индивидуальную акцию, присоединяется другое лицо или лица, такое мероприятие следует рассматривать как стихийное собрание (см. параграфы 126-131).

Закон о публичных собраниях Республики Молдова (2008), статья 3**Определения**

Собрания с небольшим числом участников – это публичные собрания, в которых участвует менее 50 человек.

Закон о публичных собраниях Республики Молдова (2008), статья 12(5)**Исключения из требования об уведомлении**

Не является обязательным уведомление местных органов власти в случае собраний с небольшим числом участников.

Закон Польши о собраниях (1990), статья 6

*1. О собраниях, организуемых в открытых для общего доступа местах (далее – «публичные собрания»), следует сообщать заранее муниципальному органу, обладающему полномочиями *ratione loci* в отношении места проведения собрания.*

2. Если собрание проводится поблизости от дипломатических представительств/миссий, консульств, специальных миссий или международных организаций, на которые распространяются дипломатические привилегии и иммунитеты, то муниципальный орган обязан уведомить ответственного руководителя полиции и Министерство иностранных дел.

3. Муниципальный совет может определить места, в которых допускается проведение собраний без предварительного уведомления.

116. Процесс уведомления не должен быть обременительным или слишком бюрократизированным, поскольку это отбивает охоту у тех, кто желал бы провести собрание, и, следовательно, подрывает реализацию права на свободу собраний. Помимо этого, срок предварительной подачи уведомления не должен быть слишком большим (обычно не более, чем за несколько дней до мероприятия), 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 (например, выделить сотрудников полиции, оборудование, и т.д.)¹⁸⁰, 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. Несмотря на то, что в законах могут содержаться указания минимального срока подачи предварительного уведомления о собрании, никакие внешние ограничители по времени не должны препятствовать предварительному планированию крупномас-

штабных собраний. Если закон устанавливает определенное ограничение по времени, то оно должно носить лишь ориентировочный характер.

117. Необходимо, чтобы должностное лицо, получившее уведомление, выдало письменное подтверждение его получения, недвусмысленно подтверждающее тот факт, что организаторы собрания выполнили соответствующие требования, предъявляемые к уведомлениям (см. ниже пример из Молдовы). Уведомление следует также незамедлительно передать всем государственным органам, принимающим участие в процессе администрирования, в том числе соответствующим правоохранительным органам.

Закон о публичных собраниях Республики Молдова (2008), статья 10(з)

Местный орган власти должен зарегистрировать предварительное уведомление и выдать организатору его заверенную копию, на которой должны быть проставлены номер, дата и время регистрации уведомления.

Уведомление, а не просьба о разрешении

118. В законодательных положениях о предварительном уведомлении следует предусмотреть подачу уведомления о намерении провести собрание, а не подачу заявления о разрешении собрания¹⁸¹. Требование разрешения в большей степени способствует злоупотреблениям, чем уведомление. Это требование недостаточно учитывает важность основополагающего права на свободу собрания и связанного с ним принципа, что любые действия, не являющиеся предметом законодательного регулирования, следует считать законными. Важно отметить, что в целом ряде стран разрешительные процедуры были объявлены неконституционными¹⁸².
119. Требование разрешения, если оно основано на правовой презумпции в пользу разрешения на использование публичного места (исключение составляют случаи, когда у уполномоченных органов есть свидетельства, оправдывающие отказ), тем не менее, может иногда служить той же цели, что и предварительное уведомление¹⁸³. Тем странам, где для проведения собрания требуется разрешение, рекомендуется изменить национальное законодательство таким образом, чтобы требовалось лишь предварительное уведомление¹⁸⁴. Любая процедура получения разрешения должна содержать четко предписанные законом критерии выдачи разрешения. Помимо этого, данные критерии следует содержать лишь такие параметры, как время, место и порядок проведения собрания; в них не следует предусматривать возможности для регулирования идейного содержания собрания. Как подчеркнуто в параграфах 94-98, власти не должны отказывать в праве на мирное собрание только потому, что они не согласны с заявленными организатором целями этого собрания .

120. В законодательстве должно быть положение о том, что если власти не дают быстрый ответ на уведомление, то организаторы публичного собрания могут продолжать запланированную деятельность в соответствии с указанными в этом уведомлении условиями и без какого-либо ограничения (см. ниже пример из закона Армении). Даже в тех странах, где все еще предусмотрена разрешительная, а не уведомительная процедура, разрешение следует считать полученным, если не последовал ответ в установленные законом сроки.

Закон Республики Армения о проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций (2008), статья 12

1. Уполномоченный орган должен рассматривать уведомления в течение 72 часов с момента их получения и в порядке поступления этих уведомлений.

...

8. Если уполномоченный орган в течение 72 часов с момента получения уведомления не выносит решение, запрещающее проведение массового публичного мероприятия, то организаторы должны иметь право провести это массовое мероприятие на тех условиях, которые указаны в этом уведомлении.

121. Если в собрании, о котором было подано уведомление, принимает участие большее число лиц, чем предполагал его организатор, то соответствующие правоохранительные органы должны способствовать проведению этого собрания до тех пор, пока оно остается мирным (см. также параграфы 110-112 «Правовая защита»).
122. **Одновременные собрания.** Все лица и группы имеют равное право на присутствие в публичных местах с целью выражения своих взглядов. В случае поступления уведомлений о проведении двух или более не связанных друг с другом собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, следует приложить максимум усилий для обеспечения их совместного проведения⁸⁶. Если это 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 метода случайного назначения несовпадающих мест для проведения этих мероприятий, если только это не приводит к дискриминации в отношении отдельных групп. Например, может быть использовано правило живой очереди, хотя нельзя допускать злоупотребления этим правилом (когда сознательно заранее подается уведомление об одном собрании с целью блокирования доступа к другим мероприятиям). Власти могут даже прибегнуть к жеребьевке для ответа на вопрос о том, какое именно собрание должно состояться в указанном в уведомлении месте (см. ниже пример из закона Мальты). Запрещение

публичного собрания исключительно на основании того факта, что оно будет проводиться в одно и то же время и в одном и том же месте с другим публичным собранием, явится, вероятнее всего, непропорциональным ответом на ситуацию, если оба эти мероприятия могли быть проведены на условиях, указанных в уведомлениях.

Декрет о публичных собраниях Мальты (1931), статья 5(3)

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

123. **Контрдемонстрации.** Люди имеют право собираться вместе для выражения своего несогласия с мнениями, высказываемыми на другом публичном собрании. В таких случаях совпадение по месту и времени проведения двух собраний скорее всего является существенным элементом того послания, которое хотят донести до общественности участники второго собрания. Следует способствовать проведению таких одновременных связанных друг с другом собраний, чтобы они проходили в пределах «видимости и слышимости» своей целевой аудитории и в то же время физически не вмешивались в проведение другого собрания (см. параграфы 33, 45 и 101).
124. Однако, как ясно указано в рассмотренном ЕКПЧ деле «Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии» (Plattform 'Ärzte für das Leben' v. Austria) 1988 года, «право на контрдемонстрацию не может распространяться на действия, препятствующие реализации права на демонстрацию». Таким образом, поскольку каждое лицо или группа имеет право на выражения своего мнения без вмешательства со стороны других лиц, то контрдемонстранты не могут мешать мероприятию тех, кто не разделяет их взгляды. Следует обратить особое внимание на то, что в случае проведения собрания в знак несогласия с другим собранием государство обязано не допустить срыва основного собрания¹⁸⁸. Здесь возникает вопрос: есть ли свидетельства того, что организаторы контрдемонстрации намерены препятствовать проведению другого собрания, то есть, в сущности, нарушить права других лиц. Если такие свидетельства есть, вступают в действие положения статьи 5 МПГПП и статьи 17 ЕКПЧ, и такое собрание в знак несогласия с другим собранием лишается права на защиту, предусмотренную в отношении права на мирные собрания (см. параграф 15).

Исключения из требования об уведомлении

125. Законодательные органы каждой страны самостоятельно определяют, должны ли быть предусмотрены какие-либо конкретные исключения из процедуры уведомления о собрании. Такие исключения не должны приводить к дискриминации: они должны быть связаны с характеристиками собрания, а не с тем, кто выступает организатором.
126. **Стихийные собрания.** В целом, стихийное собрание рассматривается как реакция на какое-либо событие, происшествие, другое собрание или выступление. Его организатор (если таковой имеется) не имеет возможности выполнить требование по сроку подачи предварительного уведомления. Такие собрания часто близки по времени вышавшим их событиям, и возможность проведения таких собраний играет важную роль, поскольку задержка ослабила бы эффект от передаваемого таким собранием послания¹⁹⁰.
127. Хотя термин «стихийное» не исключает наличия организатора собрания, в число стихийных собраний входят и такие, у которых нет определенного организатора. Такие собрания являются случайными и возникают, например, когда группы лиц собираются в конкретном месте без предварительного оповещения или приглашения. Часто они возникают в ответ на распространенную информацию или на информацию о конкретном событии, которая стала доступна через Интернет (например, о визите главы иностранного государства)¹⁹¹. Число участников может возрастать за счет прохожих, которые решают присоединиться к собранию. Возможны и такие варианты, когда, по мере нарастания толпы, для привлечения новых участников используются различные формы мгновенной коммуникации (телефонные звонки, текстовые сообщения, слухи, Интернет и т. д.). Саму по себе такую коммуникацию не следует интерпретировать в качестве свидетельства предварительной организации. Если к одиночному пикетчику присоединяется другой или другие, то к такому собранию следует относиться так же, как к стихийному собранию.

Закон о публичных собраниях Республики Молдова (2008)

Статья 3. Основные определения

В целях данного Закона (...) стихийное собрание означает такое собрание, которое было инициировано и организовано как прямая и немедленная реакция на некоторое общественное событие и которое, по мнению его участников, не может быть отложено на более позднее время, в результате чего оказывается невозможным соблюдение обычной процедуры подачи уведомления...

Статья 12. Исключения из требования о предварительном уведомлении

(1) В случае стихийных собраний разрешается подача уведомления без официальной письменной формы или в течение 5 дней до организации этого собрания; достаточно сообщить место, дату, время, количество участников и имена организаторов.

(2) Организаторы добросовестно пользуются правом на стихийные собрания, предусмотренные в пункте (1), и немедленно информируют местные органы власти о своих намерениях, как только о них становится известно, с тем чтобы способствовать предоставлению необходимых услуг со стороны этих органов власти.

Закон о проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций Республики Армения (2008), статья 10(1)

За исключением стихийных публичных мероприятий, все массовые публичные мероприятия могут проводиться только после письменного уведомления уполномоченного органа.

Закон о публичных шествиях Северной Ирландии (1998), раздел 6(2)(b)

В тех случаях, когда подача уведомления не является «практически осуществимой», уведомление следует подать «как только это станет практически осуществимым».

128. Стихийные собрания следует считать законными и их следует рассматривать в качестве ожидаемого (а не исключительного) признака здоровой демократии. Конечно, способность организаторов собрания уложиться в требуемые сроки подачи предварительного уведомления будет зависеть от того, насколько далеко этот срок отстоит от даты собрания (требования к срокам существенно отличаются в разных государствах-участниках). Законы, регулирующие свободу собраний, должны прямо предусматривать исключение либо отказ от требования о подаче предварительного уведомления в случае стихийных собраний (когда подача предварительного уведомления практически невозможна), либо сокращение периода подачи уведомления (при этом организатор обязан уведомить власти, как только это окажется практически осуществимым). Такие исключения применяются лишь в тех обстоятельствах, когда организатор не может выполнить требование о подачи предварительного уведомления в установленный законом срок. Уместным в этой ситуации является требование о том, чтобы организаторы как можно скорее проинформировали органы власти о своем намерении провести собрание. Только в этом случае от властей можно резонно ожидать

выполнения ими своих позитивных обязанностей по защите данного собрания, по поддержанию общественного порядка и обеспечению прав и свобод других лиц.

129. Европейский суд по правам человека пояснил, какие именно обстоятельства, по его мнению, являются «особыми обстоятельствами» (т. е. когда право на проведение стихийных мероприятий имеет преимущество по сравнению с обязанностью подать предварительное уведомление). Такие обстоятельства возникают, «если немедленная реакция на текущее событие выражается в форме демонстрации. В частности, отступление от общего правила может быть оправдано, если задержка превратила бы такую реакцию в лишенную смысла»¹⁹³.
130. Мог ли конкретный организатор выполнить требование о сроках подачи предварительного уведомления, и стала ли бы задержка в проведении собрания причиной утраты актуальности его послания – все это вопросы факта, и ответы на них необходимо находить в каждом случае в соответствии с конкретными обстоятельствами. Например, даже в ходе устойчивой и длительной кампании протеста (в ходе которой обычно есть возможность подачи своевременного уведомления) могут происходить неотложные события или события особой значимости, и немедленная реакция на них в виде стихийного собрания будет полностью оправданной.
131. Даже если в законе отсутствует такого рода исключение из правил подачи уведомления, относящееся к стихийным собраниям, власти все равно должны защищать любое стихийное собрание и способствовать его проведению до тех пор, пока оно носит мирный характер. Европейский суд по правам человека постановил, что «решение о прекращении таких собраний исключительно по причине отсутствия необходимого предварительного уведомления и при том, что в поведении его участников нет ничего незаконного, является непропорциональным ограничением свободы мирных собраний»¹⁹⁴.

Процесс принятия решений и проверка их обоснованности

132. Административный орган должен сделать общедоступным четкое описание своей процедуры принятия решений. Он должен проводить честную и объективную оценку всей имеющейся информации, чтобы определить, сумеют ли организаторы и участники заявленного собрания обеспечить его мирное проведение, а также выяснить, не приведет ли данное мероприятие к ущемлению прав и свобод других лиц, которые в нем участия не принимают. В процессе принятия таких решений может оказаться необходимым организовать встречу с организаторами собрания и с другими заинтересованными сторонами.

133. Административный орган должен также обеспечить, чтобы любые вопросы, вызывающие обеспокоенность в связи с проведением собрания, были доведены до сведения его организаторов, а им, в свою очередь, следует предоставить возможность на них ответить. Это особенно важно в случае, если возникшие вопросы будут затем использованы для введения ограничений на данное собрание. Предоставление такой информации организаторам дает им возможность отреагировать на обозначенные проблемы, снижая тем самым риск возникновения беспорядков и помогая построить отношения между организаторами и властями на основе сотрудничества, а не конфронтации.
134. Организаторы собрания, соответствующие уполномоченные органы, сотрудники полиции и другие стороны, чьи права могут быть затронуты в ходе проведения собрания, должны предпринять все возможные усилия для достижения взаимоприемлемого соглашения о времени, месте и порядке проведения собрания. Однако, если такое соглашение оказывается невозможным и никакого очевидного решения не возникает, переговоры или привлечение посредника может помочь своевременно прийти к соглашению. Подлинный диалог между заинтересованными сторонами зачастую может привести к более удовлетворительному для каждого из участников результату, чем формальное обращение к закону. Лица или организации, не связанные ни с государством, ни с организатором, обычно наилучшим образом способствуют переговорам или выполняют функции посредников. Присутствие юридических представителей сторон также может оказать помощь и способствовать обмену мнениями между организаторами собрания и органами охраны правопорядка. Обычно такой диалог оказывается самым успешным средством для установления доверия между сторонами, если он был начат при первой же возможности. Хотя переговоры не всегда приводят к успеху, тем не менее, они выполняют профилактическую функцию и помогают избежать эскалации конфликта или введения произвольных или ненужных ограничений.
135. О любых ограничениях, наложенных на собрание, следует незамедлительно сообщить в письменной форме его организаторам с кратким объяснением причины каждого ограничения (такое объяснение должно соответствовать допустимым основаниям, закрепленным в законодательстве о правах человека, а также их толкованию соответствующими судебными органами). Бремя доказывания лежит на административном органе, который обязан продемонстрировать, что наложенные ограничения являются в данных обстоятельствах обоснованными¹⁹⁵. Сообщение о таких решениях следует направлять организаторам в разумные сроки – то есть, с достаточным запасом времени до даты предлагаемого мероприятия, с тем, чтобы это решение можно было оспорить в независимом органе по рассмотрению споров или в суде до указанной в уведомлении даты проведения собрания.

136. Административный орган должен обнародовать свои решения таким образом, чтобы обществу был обеспечен доступ к достоверной информации о событиях общественной жизни. Это может быть сделано, например, при помощи публикации данных решений на специальном веб-сайте¹⁹⁶.
137. В распоряжении организаторов любого собрания должны иметься средства эффективной правовой защиты, сочетающие административную и судебную проверку обоснованности принятых решений. Наличие эффективной административной процедуры проверки может способствовать не только снижению нагрузки на судебные органы, но и построению более конструктивных отношений между государственными органами и общественностью. Любая административная процедура проверки обоснованности решений должна быть достаточно быстрой, чтобы в случае исчерпания административных средств защиты оставалась возможность прибегнуть к средствам судебного контроля до наступления даты собрания, указанной в уведомлении.
138. В конечном итоге, организаторы собрания должны иметь возможность оспорить решение административного органа в независимом органе по рассмотрению споров или в суде. В такой ситуации проверку принятого решения следует проводить заново. При этом должна быть предусмотрена возможность признания оспариваемого решения недействительным и направления дела на пересмотр. Бремя доказывания обоснованности решения должно лежать на административном органе. Любая такая проверка тоже должна занимать немного времени, чтобы дело могло быть рассмотрено, а решение суда обнародовано до запланированной даты проведения собрания (см. параграф 66). Это позволит провести собрание в том случае, если суд признает наложенные ограничения недействительными¹⁹⁷. Чтобы ускорить этот процесс, от судов следует требовать, чтобы они рассматривали апелляции по поводу ограничения собраний в приоритетном порядке. Закон может также предусматривать принятие промежуточного судебного решения как средства защиты для организаторов собрания. Это означает, что в случае, когда суд не может принять окончательное решение до даты проведения запланированного собрания, он должен иметь право принять промежуточное судебное предписание. Выдача судом такого предписания, при отсутствии возможности принятия окончательного решения, должна быть обязательно основана на взвешенной оценке судом последствий такого разрешения.

**Закон о собраниях и демонстрациях Республики Грузия,
(1997 г., поправки 2009 г.), статья 14(2)**

Решение местного органа управления о запрещении проведения собрания или манифестации может быть обжаловано в суде. Суд должен принять окончательное решение в течение двух рабочих дней.

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

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

139. Заинтересованные стороны и орган, занимающийся проверкой принятого решения, должны иметь доступ к материалам, на которых основано первоначальное решение уполномоченного органа (например, к соответствующим отчетам полиции, оценкам риска или иным вопросам или возражениям). Только в этом случае можно в полной мере оценить пропорциональность наложенных ограничений. Если органы власти отказывают в таком доступе, то стороны должны иметь возможность незамедлительно добиться судебного пересмотра решения об отказе в предоставлении материалов¹⁹⁸. Раскрытие информации способствует понятности и прозрачности процедур, а также содействует сотрудничеству и более быстрому разрешению любых спорных вопросов.
140. Хорошей практикой для административного органа является наличие правовой обязанности регулярно анализировать нормативно-правовую базу своей работы и вносить предложения по ее усовершенствованию. Также рекомендуется составлять ежегодные отчеты о своей деятельности (включая соответствующую статистику – например, число полученных уведомлений о проведении собраний и число собраний, на которые были наложены ограничения). Эти отчеты должны подаваться соответствующему надзорному органу – например, национальному институту по правам человека, омбудсмену или парламенту¹⁹⁹. Как минимум, административный орган должен публиковать ежегодную статистику в доступных для общественности источниках .

ЧАСТЬ II

Применение законодательства о свободе мирных собраний

Введение

141. Часть I Руководства посвящена описанию характеристик свободы собраний и разработке такого законодательства, которое соответствовало бы международным стандартам в области прав человека. В представленных выше разделах рассмотрены правовые основания для введения ограничений, а также процедуры, обеспечивающие приоритет свободы собраний. Однако в процессе применения законодательства о свободе собраний возникают другие проблемы. Если мы хотим, чтобы законы были чем-то большим, чем просто гарантиями на бумаге, и чтобы права существовали не в виде теории или иллюзий, но реализовались на практике и эффективно работали, то национальные правоохранительные органы должны руководствоваться строгими стандартами при применении законов о свободе собраний. Эти стандарты являются предметом рассмотрения в данной второй части документа.
142. Социально-экономический, политический и институциональный контекст, в котором проходят собрания, часто влияет на успешность мер, которые принимаются для выполнения закона. Однако важно отметить, что само по себе наличие определенных социально-экономических и политических факторов не означает, что публичные собрания обязательно будут проходить с применением насилия. На самом деле насилия зачастую можно избежать путем умелого вмешательства сотрудников правоохранительных органов, муниципальных органов власти и других заинтересованных лиц – например, наблюдателей и распорядителей на собраниях. Таким образом, необходимо обеспечить, чтобы меры, которые принимаются в целях выполнения законодательства о свободе собраний, не приводили к чрезмерному ущемлению прав и свобод участников собрания или третьих лиц и не способствовали обострению уже и без того напряженной ситуации, создавая ненужную конфронтацию. Напротив, такое вмешательство должно быть направлено на уменьшение возможного вреда. На стадии применения закона особое внимание должно уделяться основным принципам,

перечисленным в главе 3 (включая принципы недискриминации и надлежащего администрирования).

143. Правоохранительные и судебные органы государств-участников играют принципиально важную роль в деле предотвращения насилия, задержания нарушителей и привлечения их к ответственности. В ходе круглых столов, которые проводились в процессе разработки первого издания «Руководящих принципов», часто подчеркивалась необходимость обеспечить независимость как полиции, так и судебных органов от влияния сторонников тех или иных интересов, а в случае судебных органов – еще и от вмешательства исполнительной власти. В прошлом полиция некоторых стран не предпринимала действий по защите мирных собраний. Государствам настоятельно рекомендуется принять меры (включая инициативы по разработке политики и целевому набору сотрудников), направленные на повышение уровня доверия к правоохранительным органам и системе правосудия²⁰¹.

6. Охрана порядка во время публичных собраний

144. Увеличивающееся разнообразие тактик выражения протеста и появление новых видов связи несомненно ставит новые проблемы в сфере охраны порядка во время публичных собраний. При этом, роль правоохранительных органов не ограничивается простым признанием существования основных прав человека, а включает в себя позитивную охрану этих прав (см. параграфы 31-34 и 104)²⁰². Это следует из общей обязанности государства обеспечить каждому человеку в пределах юрисдикции данного государства права и свободы, определенные в Конвенции .

Поддержание порядка на основе позиций прав человека

145. Подход к поддержанию порядка во время собраний на основе позиций прав человека требует, чтобы органы власти прежде всего учитывали свою обязанность содействовать реализации права на свободу собраний. На государстве лежит позитивное обязательство по принятию разумных и надлежащих мер, которые призваны обеспечить, чтобы участники мирных собраний не опасались применения физического насилия²⁰⁴. В более широком смысле на государстве также лежит позитивное обязательство по защите права на жизнь (статья 6 МПГПП, статья 2 ЕКПЧ) и права на свободу от бесчеловечного и унижающего достоинство обращения (статья 7 МПГПП, статья 3 ЕКПЧ). Эти права закрепляют некоторые из основополагающих ценностей, которые защищены международным законодательством о правах человека, не разрешающим никаких отклонений . Действия по охране порядка во время собраний должны также осуществляться с соблюдением принципов законности, пропорциональности и недискриминации (см. выше главу 3).

146. **Необходимо учитывать права сотрудников правоохранительных органов.**

В процессе выполнения обязательств по защите прав человека не следует забывать о правах, здоровье и безопасности сотрудников полиции и других правоохранительных органов. По природе своей работы они могут попадать в сложные и опасные ситуации, требующие мгновенного принятия решений на основе неопределенных и быстро меняющихся обстоятельств. Сотрудники правоохранительных органов переживают эмоциональные и физические нагрузки, что находит отражение в их поведении, вызванном критическими ситуациями или посттравматическим стрессом. В таких случаях правоохранительные органы должны иметь доступ к квалифицированным специалистам в области психического здоровья, которые могли бы провести конфиденциальные беседы с каждым сотрудником, побывавшим в критической ситуации²⁰⁶.

Профессиональная подготовка

147. Правительства обязаны обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов прошли соответствующую подготовку в области поддержания порядка во время публичных собраний. Необходимо, чтобы в ходе такой подготовки они приобретали навыки, помогающие предупредить эскалацию насилия и свести конфликт к минимуму, а также навыки «мягкого воздействия» путем проведения переговоров и использования услуг посредников. В программу подготовки следует также включить вопросы соблюдения соответствующих прав человека²⁰⁷, а также навыки проведения и планирования полицейских операций, направленные на то, чтобы в обязательном порядке максимально ограничить применение силы²⁰⁸. В этом случае обучение поможет достаточно образом отразить приоритет прав человека в культуре правоохранительных органов и в поведении их сотрудников при охране порядка.
148. В качестве основы для программ подготовки сотрудников правоохранительных органов следует использовать принятый ООН «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка», а также другие соответствующие международные документы в области прав человека. В национальном законодательстве также следует определить стандарты, которыми полиция должна руководствоваться в своих действиях. Такие законодательные положения необходимо включать в программу подготовки сотрудников полиции, а также применять в ходе планирования публичных мероприятий с большим количеством участников. При разработке и проведении обучающих курсов, а также при определении и реализации политики и практических методов работы правоохранительных органов всегда следует учитывать фактор «осведомленности о многообразии».

Выдержка из «Руководства по демократическим основам полицейской деятельности» ОБСЕ (2008)

Применение силы (п. 72)

Сотрудники полиции должны пройти обучение стандартам применения силы, «альтернативам применения силы и огнестрельного оружия, включая мирное урегулирование конфликта, понимание поведения толпы, а также методам убеждения, ведения переговоров и посредничества, а также использования технических средств с целью ограничения применения силы и огнестрельного оружия». Практическое обучение должно быть максимально приближено к реальности. Только те сотрудники, чей уровень знаний и навыков применения силы прошел проверку и которые продемонстрировали наличие необходимых психологических навыков, могут получить разрешение на ношение оружия.

Выдержка из второго Общего доклада Европейского Комитета по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания²⁰⁹

Подготовка персонала правоохранительных органов

59. Комитет желает подчеркнуть большую важность, которую он придает подготовке правоохранительного персонала (которая должна включать информированность в вопросах прав человека - см. также статью 10 Конвенции Организации Объединенных Наций против пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания). Очевидно, что не существует лучшей гарантии против жестокого обращения с лицом, лишенным свободы, чем должным образом подготовленный полицейский или пенитенциарный служащий. Квалифицированные служащие будут способны успешно выполнять свои обязанности без применения жестокостей и справляться со своими задачами в условиях соблюдения основных гарантий прав задержанных и заключенных.

60. В этой связи, Комитет полагает, что основным критерием при подборе правоохранительного персонала должна стать способность к общению с людьми и что в процессе обучения значительный акцент должен быть сделан на развитие навыков межличностных отношений, основанных на уважении человеческого достоинства. Владение такими навыками позволит полицейскому или пенитенциарному служащему разрядить ситуацию, которая могла бы в противном случае перерасти в акт насилия, и, в более широком смысле, будет вести к снижению напряженности и к улучшению качества жизни в полицейских и пенитенциарных учреждениях, к выгоде всех заинтересованных сторон.

Охрана порядка во время собраний – общие принципы надлежащей практики

149. **Правоохранительные органы должны эффективно взаимодействовать с организаторами собраний.** Сотрудники правоохранительных органов должны стараться понятным языком информировать собравшихся с тем, чтобы снизить риск потенциального конфликта²¹¹. Помимо этого, необходимо иметь специальный контактный центр в правоохранительных органах, в который участники акции могут обратиться до начала или в ходе мероприятия. Информация о таком контактном центре должна быть хорошо известна общественности²¹².
150. **Операция по охране порядка должна проходить без «сюрпризов».** Сотрудники правоохранительных органов должны предоставить собравшимся людям время для индивидуальной реакции на сложившуюся ситуацию, в том числе на любые адресованные им предупреждения и указания²¹³.

151. **У правоохранительных органов должна быть четкая структура командования.** Четко определенная структура командования и хорошо обозначенная ответственность за оперативные действия способствует обеспечению правильной координации действий как между сотрудниками полиции, так и между правоохранительными органами и организаторами собрания, а также помогает обеспечить подотчетность лиц, принимающих оперативные решения.
152. **Необходимо обеспечить межведомственный обмен информацией.** Совершенно необходимо, чтобы во время проведения публичных собраний правоохранительные органы, представители административных органов и другие службы общественной безопасности (например, пожарная служба и служба скорой помощи) могли поддерживать связь между собой и обмениваться информацией. Как подчеркнуто в главе 7, важно также, чтобы организаторы собрания делали все возможное для содействия этим органам в их реагировании на чрезвычайные ситуации или преступное поведение отдельных участников. Обеспечению каналов связи может помочь тщательное межведомственное планирование действий в чрезвычайных обстоятельствах .
153. **Необходимо, чтобы сотрудников полиции было легко отличить (в том числе по личным опознавательным знакам).** Когда сотрудники правоохранительных органов находятся в форме, на их форменной одежде и/или головных уборах должны быть личные опознавательные знаки (например, имя или номер). Они не имеют права снимать или скрывать такие опознавательные знаки, или препятствовать другим лицам читать эту информацию во время собрания.
154. **Не следует использовать опережающее вмешательство.** Если отсутствует явная опасность неизбежного возникновения насилия, сотрудники правоохранительных органов не должны останавливать, обыскивать и/или задерживать участников, направляющихся к месту собрания.²¹⁵
155. **Не следует всегда использовать полномочия на вмешательство в проведение собрания.** Наличие у полиции (или иных правоохранительных органов) полномочий, предусматривающих возможность вмешательства и разгона незаконного собрания или возможность применения силы, не означает, что такие полномочия следует использовать всегда. 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. Во многих случаях разгон собрания может создать больше проблем с точки зрения охраны правопорядка, чем разрешение собрания и содействие его проведению. Слишком рьяное и властное поддержание порядка, вероятнее всего, нанесет значительный ущерб отношениям между полицией и обществом. Помимо этого, расходы на операции по защите свободы собраний и других основных свобод будут, скорее всего,

значительно меньше, чем расходы на борьбу с беспорядками, возникшими в результате репрессий. После собрания всегда есть возможность привлечь виновных в нарушении закона к ответственности.

156. **Реакция правоохранительных органов должна быть пропорциональной.** В распоряжении соответствующих правоохранительных органов имеется широкий спектр мер реагирования, и им не надо выбирать только лишь между невмешательством и принудительным исполнением ранее наложенных ограничений, досрочным прекращением собрания или его разгоном.
157. **Использование посредничества или переговоров для снижения напряженности во время собрания.** Если в ходе собрания возникает противостояние или спор, то в качестве средства для достижения приемлемого решения могут быть использованы переговоры или помощь посредников. Как уже было отмечено в параграфе 142, такого рода вмешательство может оказать существенную помощь в предотвращении насилия. Например, муниципалитет Варшавы назначил специальных государственных служащих, которые могут присутствовать на собраниях и содействовать коммуникации между организаторами и представителями органов правопорядка. (См. параграф 134, касающийся использования переговоров и/или посредничества для оказания помощи в разрешении споров до начала собрания).
158. **Сотрудники правоохранительных органов должны проводить различие между участниками собрания, и теми, кто в нем не участвует.** Поддержание порядка в ходе публичных собраний следует осуществлять с учетом того, что в непосредственной близости от места проведения собрания могут находиться лица, которые в нем не участвуют (например, случайные прохожие или наблюдатели)²¹⁷. Тактика удержания протестующих на ограниченной площади обсуждается ниже (см. параграф 160)²¹⁸.
159. **Сотрудники правоохранительных органов должны проводить различие между участниками, чьи действия носят мирный характер, и участниками, настроенными на насильственные действия.** Ни единичные проявления насилия, ни насильственные действия некоторых участников в ходе собрания не являются сами по себе достаточным основанием для автоматического наложения ограничений на мирных участников собрания²¹⁹. Поэтому во время задержания участников или разгона собрания (что является крайней мерой) сотрудникам правоохранительных органов не следует относиться к толпе людей как к однородной массе²²⁰. Тактика удержания протестующих на ограниченной площади обсуждается ниже (см. параграф 160).
160. **Прибегать к тактике сдерживания толпы следует лишь в исключительных случаях.** Тактика удержания протестующих на ограниченной площади (известная как "kettling") и другие подобные приемы характеризуются тем, что они не проводят разли-

чия между теми, кто участвует, и теми, кто не участвует в собрании, или между мирными и немирными его участниками. Очевидно, что вариант, при котором одним лицам разрешается, а другим запрещается проходить через полицейское ограждение, может привести к нарастанию напряженности, однако установление сплошного оцепления, вообще не разрешающего выход из определенной зоны, может привести к нарушению индивидуальных прав на свободу и права на свободу передвижения²²¹. Как было отмечено Объединенным комитетом по правам человека парламента Соединенного Королевства, «оцепление группы людей и применение всеобъемлющего запрета, не позволяющего никому покидать оцепленную зону, явилось бы непропорциональным и незаконным способом реагирования, поскольку данное решение не учитывает того факта, что индивидуальные обстоятельства могут требовать иной реакции».

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

Использование полицейских заграждений

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

161. **Следует установить регламентированный порядок действий при задержании, обыске, заключении под стражу или аресте участников собрания.** Чрезвычайно важно, чтобы государства установили четкий порядок действий при осуществлении законного задержания и обыска или ареста участников собрания. В этом регламенте должно быть указано, в каких ситуациях такие меры приемлемы или неприемлемы, как их следует осуществлять и какие действия допустимы в отношении арестованных. При разработке таких документов следует учитывать международную судебную практику, касающуюся права на частную и семейную жизнь, права на личную свободу и права на свободу передвижения. Хотя массовых арестов следует избегать, тем не менее, в ходе публичных собраний могут возникать ситуации, когда производство

значительного числа арестов может быть признано необходимым. Однако не следует подвергать задержанию большое число участников лишь на том основании, что у правоохранительных органов не хватает средств для производства индивидуальных арестов, – обеспечение достаточных ресурсов входит в позитивное обязательство государств-участников по защите права на свободу собраний (см. параграфы 31-34 и 104)²²³. Снятие отпечатков пальцев, взятие образцов клеток и определение ДНК лиц, подозреваемых в совершении правонарушений, но не осужденных судом, должно быть строго ограничено законом .

162. **Условия содержания задержанных лиц должны соответствовать базовым стандартам.** Органы власти должны обеспечить задержанным лицам первую помощь и удовлетворение их базовых потребностей (в воде и пище), предоставить им возможность консультаций с адвокатами и обеспечить раздельное содержание взрослых и несовершеннолетних, а также мужчин и женщин. Недозволенные методы обращения с задержанными во время их содержания под стражей запрещены²²⁵. При отсутствии достаточного количества помещений для содержания всех арестованных лиц, их следует отпустить – при условии, что такое освобождение не создаст угрозу общественной безопасности. Необходимо установить процедуры, ограничивающие время содержания под стражей минимальным сроком.
163. **Содействие мирным собраниям, которые проводятся с несоблюдением установленных законом предварительных условий или со значительными отклонениями от условий, указанных в уведомлении.** Если организаторы не обеспечивают выполнение каких-либо обязательных предварительных условий для проведения собрания (включая требование о надлежащем уведомлении, а также необходимые и пропорциональные ограничения, установленные законом) или отказываются их выполнять, то они могут быть привлечены к ответственности. Европейский суд по правам человека постановил, что решение о разгоне таких собраний «на основании лишь отсутствия требуемого предварительного уведомления, и при том, что его участники ведут себя в соответствии с законом, является непропорциональным ограничением свободы мирных собраний»²²⁶. Такие собрания могут включать флэшмобы (определение дается в примечании 39), сама суть которых требует определенного элемента неожиданности, который будет утрачен в случае предварительного уведомления. Однако правоохранительным органам следует, насколько это возможно, оказать содействие проведению такого собрания. В случае, если на запланированном собрании с небольшим количеством участников в день его проведения участников оказывается намного больше из-за неожиданно большого притока людей, правоохранительным органам следует оказать содействие проведению такого собрания и относиться к нему как законному при условии сохранения его мирного характера. Как указано в четвертом стандарте из документа «Десять основных стандартов в области прав человека для сотрудников правоохранительных органов», составленного

организацией «Международная амнистия», сотрудники правоохранительных органов «должны избегать применения силы при охране порядка во время незаконных, но мирных собраний».

164. **Охрана порядка во время мирных собраний, перерастающих в немирные.** Собрания могут превратиться из мирных в немирные и тем самым лишиться права на защиту, предусмотренного законодательством о правах человека (см. параграфы 25-28). Поэтому такое собрание может быть прекращено с использованием соразмерных действий. Однако применение насилия небольшой группой участников собрания (и их подстрекательские высказывания) автоматически не превращает мирное во всех иных отношениях собрание в немирное, и поэтому любое вмешательство должно быть направлено на нейтрализацию конкретных участников, а не на разгон всего собрания.
165. **Разгон собраний.** Правоохранительным органам не следует прибегать к разгону собраний, если они проходят мирно. Разгон собрания должен быть самой крайней мерой, и органы власти обязаны учитывать возможные последствия, руководствуясь международными стандартами. Такие правила не обязательно включать в законодательство, однако их следует оформить в виде инструкций для национальной полиции, а в законодательстве следует предусмотреть требование о разработке таких инструкций. В этих инструкциях должны быть указаны обстоятельства, которые требуют разгона собраний, а также лица, уполномоченные отдавать приказ о разгоне собрания (например, офицеры полиции не ниже определенного звания).
166. Разгон собрания следует проводить лишь в том случае, если сотрудники правоохранительных органов приняли все разумные меры для содействия собранию и для защиты его от нанесения ему вреда (включая, например, усмирение враждебно настроенных зрителей, угрожающих применением насилия), а также если существует прямая угроза насильственных действий²²⁸.

Закон о правах, гарантируемых Первой поправкой к Конституции США, и о нормах деятельности полиции (Округ Колумбия, 2004 г.), раздел 108 (выдержка)

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

(1) Значительное число или часть участников собрания действуют в нарушение ограничений, установленных в отношении времени, места и порядка проведения собрания, при условии, что либо применение принудительных мер, установленных в подразделе (b) настоящего раздела, не

привело к достаточному результату, либо нет разумных оснований привело к достаточному результату, либо нет разумных оснований рассчитывать на то, что применение мер, установленных в подразделе (b) настоящего раздела, приведет к достаточному соблюдению требований;

(2) Значительное число или часть участников собрания осуществляют или собираются осуществлять незаконные действия, нарушающие общественный порядок, или насильственные действия в отношении каких-либо лиц или имущества;

(3) Мэр объявил чрезвычайное положение в связи с угрозой общественной безопасности, возникшей не только в связи с тем, что проводится собрание, подпадающее под действие положений Первой поправки, и начальник полиции приходит к выводу, что угроза общественной безопасности, которая явилась причиной данного объявления чрезвычайного положения, требует принудительного прекращения данного ... собрания.

(e)(1) Если и когда [полиция] решает, что ... собрание или его часть подлежит прекращению в принудительном порядке, то [полиция] должна не менее одного раза объявить участникам ясно слышимый и понятный приказ разойтись с использованием звукоусиливающей системы или устройства, и должна предоставить участникам разумный и достаточный период времени для того, чтобы они могли разойтись, а также свободный и безопасный маршрут, по которому они могли бы разойтись.

(2) За исключением случаев, когда существует прямая угроза причинения личного вреда – телесных повреждений – травм - или значительного ущерба имуществу, муниципальный департамент полиции должен несколько раз передать собравшимся приказ разойтись и, при необходимости, сделать это из разных точек. В таком приказе необходимо указать маршрут или маршруты, по которым люди могут расходиться, а также предупредить, что в случае неподчинения они подлежат аресту.

(3) Там, где это возможно, муниципальный департамент полиции должен произвести видео- или аудиозапись своих приказов с требованием разойтись.

167. 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. Аналогичным образом, если

на собрание, которое в целом проходит мирно, проникают агенты-provokatory, то вместо досрочного прекращения или разгона собрания или объявления его незаконным, органам власти следует принять соответствующие меры для удаления таких агентов-provokatory (см. параграфы 131 и 163, где говорится о необходимости способствовать мирным собраниям даже в тех случаях, когда их организаторы не выполнили установленных законом обязательных условий).

168. 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 (см. главу 8 «Мониторинг свободы мирных собраний» и параграфы 171-178 «Применение силы»).
169. **Не следует ограничивать проведение фото- и видеосъемки сотрудниками полиции и участниками собрания, но хранение данных может нарушать право на неприкосновенность частной жизни.** Полиции разрешается проведение фото- и видеосъемки участников в ходе публичного собрания. Однако, если наблюдение за отдельными лицами в общественном месте с целью их идентификации не всегда является ущемлением их права на частную жизнь²²⁹, то запись таких данных и систематическая обработка или постоянное хранение этих записей могут стать нарушением права на неприкосновенность частной жизни²³⁰. Помимо этого, проведение фото- или видеосъемки собраний с целью сбора информации может стать препятствием на пути реализации отдельными лицами их права на свободу собраний, а потому на постоянной основе такую съемку проводить нельзя. Не следует препятствовать проведению участниками собрания и третьими лицами фото- или видеосъемки полицейских операций по охране порядка, а любое требование полиции передать ей фотопленку, записи в цифровом формате или отснятый видеоматериал сначала должно быть рассмотрено в суде²³¹. Правоохранительные органы должны разработать и опубликовать правила использования ими открытой фото- или видеосъемки во время публичных собраний²³².
170. **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. Организаторов собраний следует приглашать для участия в этих совещаниях, которые проводятся сотрудниками правоохранительных органов после завершения мероприятия.

Применение силы

171. Неуместное, чрезмерное или незаконное применение силы правоохранительными органами может нарушить основные свободы и защищаемые законом права, подорвать отношения между полицией и обществом и стать причиной широкого распространения напряженности и беспорядков. В этой связи применение силы должно регулироваться национальным законодательством²³³. В положениях закона следует указать обстоятельства, оправдывающие применение силы (включая требование о предварительном предупреждении), а также определить уровень применения силы, приемлемый при ликвидации различных видов угроз.
172. Правительствам следует разработать ряд средств реагирования, обеспечивающих дифференцированное и пропорциональное применение силы. Эти средства реагирования должны включать и специальные средства для нейтрализации нарушителей в соответствующих ситуациях. Сотрудников полиции следует снабдить защитными средствами – щитами, шлемами, огнезащитной одеждой, пуленепробиваемыми жилетами и пуленепробиваемыми транспортными средствами. Это позволит снизить необходимость применения любых видов оружия²³⁴. Здесь необходимо еще раз отметить важность требования о том, что государство должно обеспечить правоохранительные органы достаточными ресурсами для выполнения своего позитивного обязательства по защите свободы мирных собраний.
173. Международные стандарты содержат подробные инструкции по применению силы в контексте разгона незаконных собраний, проходящих как без проявления, так и с проявлением насилия. «Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка» ООН предусматривают, что «при разгоне противозаконных собраний ненасильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка избегают применения силы или, если это невозможно, ограничивают такое применение до необходимого минимума»²³⁵. «Основные принципы» также устанавливают, что «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...»²³⁶.
174. Право на жизнь (статья 6 МПГПП, статья 2 ЕКПЧ) предусматривает не только защиту от преднамеренного убийства, но и такие ситуации, когда применение силы приводит к лишению жизни. Защита права на жизнь влечет за собой «более строгую и более

убедительную проверку на необходимость», потому что «примененная сила должна быть строго пропорциональна достижению разрешенных целей». При оценке применения силы сотрудниками органов по поддержанию правопорядка Европейский суд по правам человека применяет правило доказательности, основанное на «отсутствии разумных оснований для сомнений»²³⁷. Бремя доказывания «возложено на правительство, которое должно с помощью убедительных аргументов продемонстрировать, что применение силы не было чрезмерным»²³⁸, и «доказательство может проистекать из совпадения достаточно строгих, ясных и согласующихся выводов или аналогичной неопровержимой презумпции фактов...»²³⁹. Вопрос о том, что будет признано судом разумным действием или мерой реагирования, требует объективной оценки всего объема обстоятельств в реальном времени²⁴⁰.

175. «Руководство по демократическим основам полицейской деятельности» ОБСЕ (2-е издание, 2008 г.) является справочным пособием по рекомендуемой практике охраны правопорядка и по международным стандартам. Ниже приводится выдержка из этого руководства, в котором указаны принципы, имеющие наибольшее отношение к применению силы в контексте права на свободу мирных собраний.

Руководство по демократическим основам полицейской деятельности (ОБСЕ, 2008)

Применение силы (пп. 9, 65-74; ссылки опущены)

9. ... Демократические основы полицейской деятельности требуют, чтобы полиция одновременно находилась вне политики и защищала демократическую политическую активность и процессы (например, свободу слова, общественных собраний и демонстраций). В противном случае, демократия будет находиться под угрозой. ...

65. Полицейская деятельность в демократическом обществе включает в себя защиту проведения демократических мероприятий. Поэтому полиция должна уважать и защищать права свободы слова, свободы выражения, ассоциаций, передвижения, свободы от произвольного ареста, задержания и ссылки, а также беспристрастность в применении закона. «В случае незаконных, но мирных собраний, сотрудники правоохранительных органов должны избегать применения силы или, если это невозможно, применять ее в минимальной степени»...

66. При разгоне собраний насильственного характера огнестрельное оружие может применяться только в случаях, когда менее опасные средства оказываются неэффективными, а также если возникает непосредственная угроза смерти или причинения серьезных ранений. «Беспорядочная стрельба по разбушевавшейся толпе никогда не может быть легитимным или приемлемым методом ее разгона»...

67. Наивысшим приоритетом полиции должны быть уважение и защита жизни. Этот принцип имеет особое значение при применении полицией силы.

68. В то время как применение силы часто является необходимым для надлежащего исполнения полицейских обязанностей - при предотвращении преступлений или при содействии или осуществлении законного ареста нарушителей или подозреваемых - сотрудники полиции должны следовать принципу, что применение силы является исключительной мерой, которая не должна использоваться произвольно, а быть пропорциональной угрозе, сводить к минимуму возможность причинения ущерба и нанесения ранений, а также применяться в степени, необходимой для достижения легитимных задач.

69. Сотрудникам правоохранительных органов запрещается применять огнестрельное оружие или смертоносную силу против людей, за исключением следующих случаев: с целью законной «самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения; с целью предотвращения совершения особо тяжкого преступления, влекущего за собой серьезную угрозу человеческой жизни; с целью ареста лица, представляющего такую опасность и оказывающего сопротивление власти; либо с целью предотвращения его побега, и лишь в тех случаях, когда менее решительные средства недостаточны для достижения этих целей. В любом случае преднамеренное применение огнестрельного оружия со смертельным исходом может иметь место исключительно тогда, когда это абсолютно неизбежно для защиты жизни».

70. Если сотрудники правоохранительных органов вынуждены использовать огнестрельное оружие, то они должны «представиться в качестве таковых, а также дать четкое предупреждение о намерении применять огнестрельное оружие, предоставляя достаточное время для ответной реакции на это предупреждение, за исключением тех случаев, когда эти действия подвергают сотрудников правоохранительных органов риску или

создают опасность смерти или причинения серьезного ущерба другим лицам, или же были бы явно неуместными или бессмысленными в обстоятельствах данного инцидента».

71. Сотрудники правоохранительных органов должны как можно скорее обеспечить предоставление медицинской и другой помощи всем раненым или пострадавшим лицам, а также обеспечить, чтобы родственники или близкие знакомые раненых или пострадавших лиц были извещены об этом в кратчайшие сроки.

...

73. О каждом случае применения огнестрельного оружия должен составляться отчет в компетентные органы.

74. Непропорциональное применение силы должно являться уголовно-наказуемым преступлением. Таким образом, случаи применения силы должны быть расследованы с целью определения их соответствия строгим инструкциям...

176. При любом применении силы для охраны порядка в ходе публичного собрания необходимо соблюдать следующие принципы:
- Там, где возможно применение переченого газа или иного химического вещества раздражающего действия, должны быть предусмотрены процедуры дегазации²⁴².
 - Использование патронов с пулями ударного действия или пластиковых/резиновых пуль, водометов и других силовых средств предотвращения массовых беспорядков должно строго регулироваться законом²⁴³.
 - Ни при каких обстоятельствах не следует применять силу против мирных демонстрантов, которые не имеют возможности покинуть место событий.
 - После применения силы должен быть проведен обязательный и оперативный анализ действий и решений правоохранительных органов. Сотрудникам рекомендуется вести подробные письменные записи о применении силы (в том числе об использованном оружии)²⁴⁴. Помимо этого, в случаях, когда применение силы сотрудниками правоохранительных органов привело к телесным повреждениям или гибели людей, необходимо незамедлительно провести независимое, открытое и эффективное расследование (см. параграфы 179-184 «Ответственность и подотчетность»).

177. Чрезвычайно важно, чтобы правительства и правоохранительные органы постоянно уделяли внимание рассмотрению этических вопросов, связанных с применением силы, огнестрельного оружия и новых технологий в данной области²⁴⁵. Нормы, касающиеся применения огнестрельного оружия, в равной степени распространяются и на использование других травмоопасных средств сдерживания толпы – таких, как резиновые дубинки, лошади конной полиции, слезоточивый газ или другие химические вещества, а также водометы.

Закон Венгрии № XXXIV «О полиции» (1994), раздел 15(2)

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

Выдержка из «Принципов содействия добросовестности полиции» (Министерство юстиции США)²⁴⁶

Обеспечение правопорядка требует, чтобы в некоторых случаях сотрудник полиции предпринимал действия по установлению контроля над лицом, которое агрессивно настроено, склонно к насилию или оказывает сопротивление, с целью ареста такого лица или для защиты этого сотрудника, других полицейских или других граждан от прямой угрозы причинения вреда. Сотрудникам полиции всегда следует применять силу лишь в разумных пределах, необходимых для того, чтобы эффективно контролировать ситуацию и обеспечить защиту жизни сотрудников полиции и других лиц. [...] Когда применение силы оправдано и необходимо, сотрудникам полиции следует, по мере возможности, использовать силовые методы в порядке возрастания силы их действия и повышать степень применения силы лишь после того, как было установлено, что применение меньшей степени силы будет, или уже оказалось, недостаточным. Перечень силовых методов, которые находятся в распоряжении полиции, следует обычно подразделять на следующие уровни: устный приказ, использование силы рук, химические вещества, дубинка или иное оружие ударного действия, использование собак, несмертельные специальные средства и сила, направленная на уничтожение.

178. Инструкции по поддержанию общественного порядка и программы подготовки сотрудников необходимо постоянно пересматривать и включать в них накопленный практический опыт. Должностные лица по поддержанию правопорядка должны регулярно проходить курсы переподготовки. Эти стандарты должны быть широко известны,

а мониторинг их выполнения должен осуществлять независимый наблюдательный орган, который имеет полномочия для проведения расследования, привлечения свидетелей и получения документов, а также публикует периодические отчеты.

Ответственность и подотчетность

179. Сотрудники правоохранительных органов должны нести ответственность за любое неисполнение своих позитивных обязательств по защите мирных собраний и содействию их проведения. Помимо этого, ответственность должна также распространяться на частные агентства и отдельных лиц, действующих от имени государства. Европейский суд по правам человека постановил, что «допущение властями или попустительство властей государства-участника в пределах его юрисдикции действиям частных лиц, которые нарушают предусмотренные в Конвенции права других лиц, могут привести к наступлению ответственности этого государства согласно Конвенции» .
180. Необходимо внимательно следить за соблюдением сотрудниками органов по поддержанию правопорядка международных стандартов в области прав человека²⁴⁸. Рекомендуется, чтобы независимые органы надзора проводили проверку и составляли отчеты о любых крупномасштабных или вызывающих претензии операциях по поддержанию порядка, связанных с публичными собраниями. Например, в Северной Ирландии эксперты по правам человека из органа по надзору за полицией (Полицейский совет) в обычном порядке осуществляют мониторинг всех элементов полицейских операций, которые связаны с собраниями, вызывающими разногласия в обществе²⁴⁹. Необходимо создать механизм подачи жалоб на полицию (там, где он отсутствует) и дать надзорным органам в рамках этого механизма ряд способов решения возникающих проблем. В некоторых случаях роль наблюдателя может выполнять Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания²⁵⁰.
181. В случае поступления жалобы на поведение сотрудников правоохранительных органов или в случае причинения серьезного вреда здоровью какого-либо лица или гибели какого-либо лица в результате действий сотрудников правоохранительных органов, должно быть проведено «эффективное официальное расследование»²⁵¹. Основной целью любого расследования является обеспечение эффективного исполнения национальных законов, защищающих право на жизнь и физическую неприкосновенность, а в случаях с участием должностных лиц или государственных органов – привлечение их к ответственности за гибель или телесные повреждения, имевшие место в их зоне ответственности. Конкретная форма расследования, которая требуется для достижения этих целей, может быть разной в зависимости от обстоятельств.

182. В случае применения силы с нарушением закона или с избыточным применением силы виновные сотрудники правоохранительных органов должны нести гражданскую и/или уголовную, а также дисциплинарную ответственность²⁵³. Сотрудники полиции также должны нести ответственность за бездействие в случае непринятия ими мер для предотвращения чрезмерного применения силы другими сотрудниками полиции.
183. При подаче жалобы о нарушении права на жизнь необходимо лишь продемонстрировать, что власти не выполнили все те действия, которые от них можно было разумно ожидать в данных обстоятельствах, с тем чтобы избежать риска²⁵⁴. Если заявитель обвиняет правоохранительные органы в бесчеловечном или унижающем достоинство обращении или применении пыток, то Европейский суд по правам человека проведет «особо тщательное расследование, даже если в стране, из которой поступила жалоба, уже было проведено свое расследование и судебное разбирательство»²⁵⁵.
184. В национальном уголовном праве должны содержаться конкретные определения понятия «самооборона», включающие важные квалифицирующие признаки (например, необходимость применения оружия, угроза реального и неизбежного нападения, невозможность использования менее жестких мер).

Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению ОБСЕ (1991), п. 21.2

Государства-участники будут обеспечивать, чтобы правоохранительные действия подлежали судебному контролю, чтобы сотрудники правоохранительных органов несли ответственность за такие действия и чтобы жертвы действий, квалифицированных как нарушение вышеуказанных обязательств, могли в соответствии с национальным правом требовать надлежащей компенсации.

«Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка» (ООН), п. 7

Правительства обеспечивают, чтобы произвольное или злонамеренное применение силы или огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка каралось в соответствии с их законом как уголовное преступление.

Выдержка из Отчета (февраль 2007 г.) Специальной комиссии экспертов по вопросу о демонстрациях, уличных беспорядках и полицейских мерах в сентябре-октябре 2006 г. в Будапеште (Венгрия), с. 11

Комиссия рекомендует, чтобы правительство издало законодательный акт, который гарантирует возможность получения судебной защиты в случае незаконных действий при борьбе с беспорядками или в тех случаях, когда сотрудники полиции, действуя в одиночку или группами, нарушают требование пропорциональности.

7. Обязанности организатора

Организатор

185. Организатор – это лицо или лица, которые несут основную ответственность за проведение собрания. Организатором можно считать лицо, от имени которого подается предварительное уведомление. Как было отмечено в параграфе 127, собрание может проводиться и без явного организатора.

Закон Черногории о публичных собраниях (2005), статья 5

Организатор мирного собрания – это любое юридическое или физическое лицо (далее – «организатор»), которое, в соответствии с данным Законом, организует, проводит и контролирует данное мирное собрание. В соответствии с пунктом 1 настоящей статьи, мирное собрание может также быть организовано группой граждан или более чем одним юридическим лицом.

186. Организаторам собрания следует поддерживать взаимодействие с правоохранительными органами, чтобы обеспечить соблюдение участниками их собрания закона и условий поданного уведомления. Должна быть ясность в отношении того, кто именно участвует в организации того или иного собрания; можно предполагать, что официальным организатором является то лицо или лица, от чьего имени было подано предварительное уведомление. Это не обязательно должно быть юридическое лицо – организатором может выступать, например, комитет, состоящий из частных лиц, или неформальная организация (см. также параграфы 53 и 105-106)²⁵⁷.

Обеспечение мирного характера собрания – принципы надлежащей практики

187. **Предварительное планирование мероприятия совместно с сотрудниками правоохранительных органов.** В случаях, когда это возможно, организатору (организаторам) собрания рекомендуется еще до проведения собрания согласовать с правоохранительными органами вопрос о том, какие именно меры будут приняты для обеспечения безопасности мероприятия и общественной безопасности. Предметом обсуждения могут быть такие вопросы, как назначение распорядителей (см. ниже параграфы 191-196), а также число, расстановка и видимость сотрудников полиции. Обсуждаться может также план действий в конкретных местах при непредвиденных обстоятельствах (например, в местах расположения памятников или транспортных средств, или в опасных зонах) или конкретные вопросы, вызывающие озабоченность

полиции или организатора (организаторов). Например, организатор может опасаться, что присутствие большого числа полицейских в определенном месте будет воспринято участниками собрания как излишняя конфронтация, и поэтому организатор может предложить сделать так, чтобы присутствие полицейских не очень бросалось в глаза.

**Закон Словении о публичных собраниях (2004), статья 30
Помощь полиции**

Когда в связи с характером собрания или мероприятия, или в связи с обстоятельствами его проведения... может возникнуть необходимость принятия полицейских мер, полиция, по договоренности с организатором, должна определить количество сотрудников полиции, необходимое для поддержания общественного порядка в ходе данного собрания или мероприятия. В таком случае старший сотрудник полиции должен договориться с руководителем собрания о форме сотрудничества.

В случаях, предусмотренных в предыдущем пункте, организатор собрания или мероприятия обязан сотрудничать с полицией также и в отношении планирования мер по поддержанию порядка в ходе данного собрания или мероприятия.

188. За пределами региона ОБСЕ эффективную модель надлежащей практики – прямое требование о подписании договора, определяющего конкретные обязанности и ответственность как полиции, так и демонстрантов, – можно найти в законодательстве Южно-Африканской Республики.

Закон Южно-Африканской Республики (№ 205) о регулировании собраний (1993)

Настоящий закон устанавливает, что руководитель (организатор) собрания, уполномоченный сотрудник полиции и ответственный сотрудник местного органа власти несут солидарную ответственность за мирную реализацию права на свободу собраний. Вместе эти стороны образуют «треугольник безопасности» с солидарной ответственностью за обеспечение порядка и безопасности в ходе публичных собраний. Успешность деятельности треугольника безопасности зависит от коллективного планирования и координации действий всех трех сторон, а также от готовности к переговорам и компромиссу в случае возникновения разногласий.²⁵⁸

189. **Оценка риска.** Организаторам собраний в сотрудничестве с полицией и другими ведомствами (например, пожарной службой и службой скорой медицинской помощи) следует рассмотреть возможные риски, связанные с проведением данного собрания, и действия, которые они предпримут в случае, если эти риски окажутся реальными. Однако включение в законодательство требования об обязательной оценке риска применительно ко всем публичным собраниям, проводящимся 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.
190. **Обязанность подчиняться законным указаниям сотрудников правоохранительных органов.** Закон о собраниях может с полным основанием содержать требования, обязывающие организаторов (а также участников) выполнять законные распоряжения сотрудников правоохранительных органов. Отказ от выполнения таких распоряжений может повлечь за собой правовую ответственность (см. параграфы 197-198).

Распорядители на собраниях

191. Распорядители – это лица, которые помогают организаторам собрания в его проведении²⁵⁹. Законы о свободе собраний могут предусматривать возможность участия добровольных распорядителей для оказания помощи организаторам. Несмотря на то, что общая ответственность за охрану общественного порядка возлагается на полицию, организаторам собраний с большим числом участников или собраний, посвященных спорным вопросам, рекомендуется задействовать распорядителей. Распорядители действуют совместно с организаторами собраний, в их обязанности входит помощь в проведении собрания и обеспечении соблюдения его участниками любых ограничений, наложенных в соответствии с законом.
192. Распорядители не обладают полномочиями сотрудников правоохранительных органов и не имеют права на применение силы; их действия должны быть направлены на то, чтобы добиться сотрудничества со стороны участников собрания методами убеждения. Их присутствие может внушить спокойствие публике и помочь задать тон мероприятию. Основная роль распорядителей состоит в том, чтобы направлять публику, предоставлять ей разъяснения и информацию, позволяющую определить возможные риски и опасные факторы – как перед собранием, так и во время его проведения. В случае нарушения общественного порядка распорядителям (и организаторам) следует незамедлительно уведомить об этом соответствующие органы по поддержанию правопорядка. Правоохранительным органам следует сотрудничать с распорядителями мероприятия, причем и те, и другие должны ясно понимать свою роль.

193. **Подготовка, инструктаж и разбор действий после собрания.** До начала собрания распорядителям следует пройти соответствующую подготовку и получить подробный инструктаж. В частности, распорядители должны знать географию района, в котором проходит собрание. Организаторы обязаны обеспечить координацию действий распорядителей. Для собраний с большим числом участников следует установить четкую иерархию принятия решений. Распорядители должны иметь возможность общаться друг с другом и с организаторами в течение всего собрания. Как и в случае с сотрудниками правоохранительных органов (см. параграф 170), важно, чтобы после любого собрания с нестандартным развитием событий распорядители вместе с организаторами провели тщательный разбор и оценку хода мероприятия.
194. **Опознавательные знаки.** Желательно, чтобы распорядители имели ясно различимые опознавательные знаки (например, специальные жилеты, куртки, значки или нарукавные повязки).
195. **Требование о наличии распорядителей при проведении отдельных собраний.** В некоторых случаях обоснованным может оказаться требование, в соответствии с которым организаторы обязаны обеспечить определенное количество распорядителей для проведения своего собрания. Однако такое условие не может предъявляться автоматически, а лишь по результатам оценки конкретных обстоятельств. В противном случае это может привести к нарушению принципа пропорциональности.²⁶⁰ Любое требование обеспечить участие распорядителей ни в коей мере не умаляет позитивного обязательства государства по предоставлению достаточных ресурсов для охраны порядка во время собрания. Распорядители не могут заменить присутствие достаточного числа сотрудников полиции, и в любом случае полную ответственность за охрану общественного порядка несут правоохранительные органы. Однако эффективная работа распорядителей может снизить потребность в присутствии большого числа полицейских или военных во время проведения публичных собраний.
196. В некоторых странах принято нанимать за вознаграждение профессиональных распорядителей или сотрудников частных охранных агентств для поддержания порядка на собраниях. Однако ни при каких условиях в законе не следует устанавливать обязанность организаторов по оплате услуг распорядителей. Введение такого обременительного финансового условия подрывает саму суть свободы собраний и войдет в противоречие с важнейшей обязанностью государства по обеспечению надлежащей охраны порядка.

Ответственность

197. Организаторы и распорядители обязаны прилагать разумные усилия для того, чтобы обеспечить соблюдение требований закона и мирный ход своих собраний, однако их

не следует привлекать к ответственности за невыполнение этих обязанностей, если они прилагали разумные усилия для их выполнения. На организаторов не следует возлагать ответственность за действия отдельных участников или распорядителей, которые не выполняют полученные инструкции²⁶¹. Напротив, любой распорядитель или участник собрания должен нести ответственность в индивидуальном порядке, если он виновен в правонарушении или невыполнении законных требований сотрудников правоохранительных органов.

198. По собственному желанию организаторы собрания могут застраховать свою гражданскую ответственность в связи с данным мероприятием. Однако такое страхование не следует делать обязательным условием реализации права на свободу собраний, поскольку любое такое требование является непропорциональным и оно будет иметь сдерживающий эффект в отношении права на свободу собраний. Более того, если собрание перерастает в серьезные публичные беспорядки, то ответственность за ограничение причиняемого ущерба лежит на государстве, а не на организаторах собрания или распорядителях. Ни при каких условиях организаторов законного и мирного собрания не следует привлекать к ответственности за то, что собрание причинило ущерб другим лицам.

8. Мониторинг свободы мирных собраний

199. Право наблюдения за публичными собраниями представляет собой часть более общего права на получение информации (как следствие права на свободу выражения мнения)²⁶². В этом отношении особенно важную роль играют гарантии, предоставляемые средствам массовой информации²⁶³. Однако свобода мониторинга публичных собраний должна быть гарантирована не только всем профессиональным работникам СМИ²⁶⁴, но также и другим представителям гражданского общества – например, правозащитникам, которых можно рассматривать в качестве «общественного сторожа» и цель которых заключается в предоставлении информации для общественного обсуждения²⁶⁵.
200. Мониторинг публичных собраний является чрезвычайно важным источником независимой информации о поведении как участников собрания, так и сотрудников правоохранительных органов. Эта информация может быть использована в ходе общественной дискуссии и может послужить основой для диалога между правительством, местными органами власти, правоохранительными органами и гражданским обществом.

Независимые наблюдатели

201. В целях настоящего документа наблюдателями считаются не участвующие в собрании и представляющие третьи стороны лица или группы, основной целью которых является наблюдение и запись происходящего на публичном собрании. Независимый мониторинг могут проводить местные НПО, правозащитники²⁶⁶, бюро национального омбудсмана или национальные институты по правам человека, а также международные правозащитные организации (например, Human Rights Watch или Amnesty International) или межправительственные организации (например, Совет Европы, ОБСЕ или Управление Верховного комиссара ООН по правам человека)²⁶⁷. Поэтому таким лицам и группам необходимо предоставить свободу действий в контексте мониторинга свободы собраний.
202. Мониторинг публичных собраний может быть нелегкой задачей, и конкретные функции наблюдателей зависят от того, с какой целью и кем они были направлены²⁶⁸. В задачу наблюдателей может входить отслеживание отдельных аспектов собрания – например, следующих:

- действий полиции по охране порядка на собрании (чтобы выяснить, выполняет ли государство свои позитивные обязательства в соответствии с законодательством о правах человека);
 - соблюдения сторонами предварительного соглашения о порядке проведения собрания;
 - введения дополнительных ограничений на собрание в ходе проведения мероприятия;
 - случаев насилия или применения силы как участниками собрания, так и сотрудниками правоохранительных органов;
 - взаимодействия между участниками данного собрания и другого собрания, проводившегося в знак несогласия с первым собранием;
 - поведения участников движущегося собрания (шествия) при прохождении особенно критических мест.
203. Наблюдатели обычно излагают свои выводы в отчете, который может быть использован для информирования государственных органов о вопросах, вызывающих озабоченность. Этот отчет может послужить основой для диалога и обсуждения таких вопросов, как эффективность действующего законодательства и степень выполнения государством своих позитивных обязательств по защите свободы мирных собраний. Отчеты наблюдателей могут быть также использованы для работы с соответствующими правоохранительными органами или с муниципальными властями; они могут указать те области, в которых требуется дополнительное обучение, ресурсы или технические средства.
204. Отчеты независимых наблюдателей могут также оказаться полезными для информирования международных организаций (например, Совета Европы, ОБСЕ и ООН) о степени соблюдения и защиты прав человека в конкретной стране (см. Приложение I «Применение международных стандартов в области прав человека»).
205. БДИПЧ разработало программу подготовки в области мониторинга свободы собраний, и эта программа была использована в целом ряде стран Европы и Центральной Азии для оказания поддержки работе правозащитников. Бюро также разработало пособие по мониторингу свободы собраний, в котором теория и практика независимого мониторинга получили дальнейшее развитие²⁶⁹. Ниже приводится выдержка из данных учебных материалов, в которой отражены некоторые этические вопросы, касающиеся наблюдателей.

ПРИНЦИПЫ И СТАНДАРТЫ МОНИТОРИНГА

Мониторинг представляет собой деятельность, базирующуюся на этических принципах и направленную на повышение защиты и соблюдения прав человека. Чтобы обнаруженные наблюдателями факты и составленные ими отчеты пользовались доверием и могли выдержать тщательную проверку, наблюдатели должны проводить свою работу в соответствии со строгими стандартами. Приведенные ниже принципы разработаны на основе практического опыта наблюдателей, действующих в самых различных ситуациях и условиях.

- 1. Мониторинг – это инструмент для поддержки и защиты прав человека, и наблюдатели должны уважать права человека всех участвующих сторон. Наблюдатели должны придерживаться принципа «не навреди».*
- 2. Наблюдатели должны демонстрировать уважение к закону. Они должны выполнять законные указания полиции и служб экстренной помощи. Наблюдатели должны также помнить, что если они являются свидетелями противозаконных действий (со стороны полиции, демонстрантов или иных лиц), то впоследствии их могут привлечь в качестве свидетелей.*
- 3. На протяжении всего процесса наблюдения наблюдатели должны сохранять свою независимость. Наблюдатели должны обеспечить, чтобы их независимость не была скомпрометирована местом их нахождения, одеждой или манерой поведения. Они не должны присоединяться к демонстрантам, пикетчикам или протестующим как активные участники мероприятия. Наблюдатели могут представиться участникам собрания, но не должны выражать своего мнения по поводу имеющих место событий или действий.*
- 4. Наблюдатели должны оставаться нейтральными. Наблюдатели являются гражданами, и у них есть свои права и обязанности, но во время проведения мониторинга важно сохранять нейтральную позицию. Они не должны консультировать присутствующие стороны или высказывать мнения по поводу действий любой из сторон.*
- 5. Работа наблюдателей должна быть видна. В любой момент должен быть способ их идентифицировать. Мониторинг представляет собой прозрачную и открытую форму деятельности; есть надежда, что видимое присутствие наблюдателей будет положительно сказываться на соблюдении прав человека и удерживать от актов агрессии и насилия.*

6. *Наблюдатели должны работать в составе группы. У них должен быть согласованный план действий, разработанный порядок подчиненности и согласованные средства связи с другими членами группы. У них должно быть установлено публичное место (кафе, станция, торговый центр) для встречи после окончания мероприятия.*
7. *Наблюдатели должны заботиться о своей безопасности. Наблюдатели должны в идеале работать парами, и в тех случаях, когда они ощущают угрозу собственной безопасности, им может быть необходимо покинуть конкретное место или публичное пространство.*
8. *Несмотря на указанное выше условие, наблюдатели должны также помнить о своей социальной ответственности в качестве граждан. Могут быть такие моменты, когда человек посчитает необходимым вмешаться в конкретную ситуацию. Группа наблюдателей должна обсуждать такие непредвиденные обстоятельства в рамках своей общей подготовки.*
9. *Наблюдателям никогда не следует вести себя таким образом, который мог бы скомпрометировать всю группу наблюдателей. Они не должны употреблять алкоголь или иные запрещенные вещества до начала или во время мероприятия.*
10. *Во время собрания наблюдатели не должны предоставлять никаких официальных комментариев прессе или иным службам. Все их комментарии должны ограничиваться сообщением о своей роли независимых наблюдателей за соблюдением прав человека.*
11. *По окончании мероприятия группа наблюдателей должна как можно скорее провести устное обсуждение результатов. Письменные отчеты следует составлять в течение суток после окончания мероприятия на основе записей, сделанных во время мероприятия.*
12. *Отчеты о наблюдении должны быть точными и беспристрастными. Наблюдатели должны обеспечить, чтобы их отчеты были основаны на том, что они сами видели и слышали. Они должны противостоять любым попыткам оказать влияние на их отчет. В отчетах не следует приводить слухи.*

Средства массовой информации

206. В правовом государстве средства массовой информации играют первостепенную роль. Являясь «общественным сторожем», СМИ сообщают информацию и идеи по вопросам, представляющим общественный интерес, – т. е. информацию, которую общество имеет право получать²⁷⁰.
207. В связи с этим, журналисты играют важную роль в обеспечении независимого освещения публичных собраний. Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации отметил, что «свободно распространяемая информация о демонстрациях в такой же мере является частью права на свободные собрания, в какой сами демонстрации реализуют право на свободу слова»²⁷¹.
208. Также необходимо отметить, что «для тех, у кого нет доступа к средствам массовой информации, собрания, шествия и митинги зачастую являются единственным средством довести свои проблемы до сведения широкой общественности»²⁷². Сообщения и репортажи в СМИ также являются важным фактором, обеспечивающим подотчетность как организаторов собраний, так и сотрудников правоохранительных органов. По этой причине власти должны предоставить СМИ полный доступ ко всем видам публичных собраний и к операциям по охране порядка, призванным способствовать проведению таких собраний.

**Закон о публичных собраниях Республики Молдова (2008), статья 17
Наблюдение за собраниями**

(1) Любой человек имеет право вести видео- или аудиозапись собрания.

(2) Доступ прессы обеспечивают организаторы собрания и органы местной власти.

(3) Наложение ареста на техническое оборудование, а также на видео- и аудиозаписи собрания возможно только в соответствии с законом.

209. Стоит отметить, что имели место многочисленные случаи, когда журналистов лишали возможности работать на публичных собраниях, а также случаи, когда журналистов задерживали и/или повреждали их аппаратуру²⁷³. В результате ОБСЕ выпустила специальный доклад об отношении к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций; ниже приводятся рекомендации из этого документа²⁷⁴.

Специальный доклад ОБСЕ «Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций» (июнь 2007 г.)

Наблюдения и рекомендации

В последнее время был отмечен целый ряд инцидентов, когда журналисты при освещении массовых демонстраций подвергались чрезмерно жестокому обращению со стороны сотрудников правоохранительных органов. Это обусловило необходимость разъяснить образ действия как правоохранительных органов, так и журналистов во время проведения всех массовых мероприятий в целях создания средствами массовой информации условий для освещения этих массовых мероприятий без каких бы то ни было препятствий.

При проведении массовых демонстраций как правоохранительные органы, так и журналисты выполняют свои специфические функции. Правоохранительные органы несут ответственность за то, чтобы граждане могли реализовать свое право на мирные собрания, за защиту прав журналистов на освещение мероприятия вне зависимости от его юридического статуса и за мирное предотвращение распространения насилия. Журналисты отвечают за то, чтобы их можно было легко идентифицировать в качестве таковых и за ведение репортажей без провоцирования обострения ситуации; кроме того, они не должны принимать участие в самих демонстрациях.

В соответствии с конституцией правоохранительные органы не должны препятствовать или мешать работе журналистов во время проведения массовых демонстраций, и журналисты вправе рассчитывать на уважительное и сдержанное отношение со стороны полиции. Это следует из роли правоохранительных органов в качестве гаранта общественного порядка, в том числе и права на свободный обмен информацией, и из их ответственности за обеспечение права на свободу собраний.

Рекомендации

1. В соответствии с конституцией представители правоохранительных органов не должны препятствовать или мешать работе журналистов во время проведения массовых демонстраций. Журналисты вправе рассчитывать на уважительное и сдержанное отношение со стороны полиции.

2. Старшие должностные лица, отвечающие за методы работы полиции, должны обеспечить соответствующее обучение полицейских роли и функциям журналистов, и в первую очередь - их роли во время проведения демонстраций. В случае чрезмерной реакции со стороны полиции вопрос о поведении полиции в отношении журналистов должен рассматриваться сам по себе, вне зависимости от того, была демонстрация санкционированной или нет. Оперативная и адекватная реакция высшего полицейского руководства необходима, чтобы обеспечить невозможность повторения такой чрезмерной реакции в будущем; она должна служить явным сигналом, что подобное поведение будет пресекаться.
3. Нет необходимости в специальной аккредитации при освещении демонстрации, за исключением случаев ограниченности на некоторых мероприятиях таких ресурсов, как время и пространство. Журналисты, решившие освещать «несанкционированные демонстрации», должны пользоваться таким же уважением и защитой со стороны полиции, как и при проведении других общественных мероприятий.
4. Преднамеренные действия конфискации, повреждения или порчи журналистской аппаратуры с целью ограничения передачи информации являются уголовным преступлением, и виновные должны нести ответственность за свои действия в соответствии с законом. Конфискация властями печатных материалов, отснятых видеоматериалов, звуковых файлов или других материалов для репортажа представляет собой откровенную цензуру и в качестве таковой считается практикой, запрещенной в соответствии с международными нормами. Изучение вопросов, связанных с ролью, задачами, ответственностью и правами средств массовой информации должно быть включено в программы подготовки полицейских, в круг обязанностей которых входит обеспечение безопасности при проведении массовых мероприятий.
5. Журналисты должны четко идентифицировать себя в качестве таковых, избегать участия в действиях демонстрантов и обеспечивать объективное освещение разворачивающихся событий, в первую очередь во время прямой трансляции или интернет-трансляции. Союзы журналистов должны согласовать с правоохранительными органами приемлемый метод идентификации и предпринять необходимые шаги для информирования работников средств массовой информации об этом требовании. Журналисты должны предпринять необходимые шаги для повышения уровня собственной информированности и осведомленности о действиях полиции, которые могут быть предприняты в случае возникновения беспорядков.

6. Как правоохранительные органы, так и работники средств массовой информации обязаны действовать в соответствии с кодексом поведения, знание которого должно быть закреплено в ходе обучения, организованного начальниками полиции и главными редакторами для своих сотрудников. Помощь со стороны полицейских руководителей может заключаться в обеспечении информированности сотрудников полиции о роли и деятельности журналистов. Они также должны предпринимать активные действия в тех случаях, когда полицейские выходят за рамки своих служебных обязанностей. Помощь со стороны работников средств массовой информации может заключаться в том, что они не будут участвовать в действиях демонстрантов, а также в обеспечении своей легко различимой идентификации в качестве журналистов.

210. В «Руководящих принципах по защите свободы слова и информации во время кризисов», одобренных Комитетом министров Совета Европы, не только подчеркивается тот факт, что освещение событий в СМИ во времена кризисов «играет чрезвычайно важную роль в предоставлении точной, своевременной и полной информации», но также отмечается, что «журналисты могут внести позитивный вклад в предотвращение или разрешение отдельных кризисных ситуаций путем соблюдения высочайших профессиональных стандартов и содействия культуре толерантности и понимания между различными группами в обществе». Ниже приводятся выдержки из этого документа, которые имеют непосредственное отношение к освещению средствами массовой информации вопросов, касающихся свободы мирных собраний.

Выдержка из «Руководящих принципов по защите свободы слова и информации во время кризисов» Комитета министров Совета Европы

«Государства-участники должны в максимальной степени обеспечить безопасность как собственных, так и иностранных журналистов. Однако необходимость обеспечения безопасности не должна использоваться государствами-участниками в качестве предлога для излишнего ограничения прав журналистов, например, свободы передвижения и доступа к информации» (п. 2);

«Военные и гражданские органы власти, отвечающие за контроль над кризисной ситуацией, должны регулярно предоставлять всем журналистам информацию о происходящих событиях, используя для этого брифинги, пресс-конференции, поездки представителей прессы и другие подходящие средства...» (п. 11);

«Национальные правительства, организации СМИ, национальные и международные правительственные и неправительственные организации должны во время кризиса прилагать все усилия для обеспечения защиты свободы слова и информации путем диалога и сотрудничества» (п. 27);

«Неправительственным организациям и, в особенности, специализированным наблюдательным органам предлагается различными способами внести во время кризиса свой вклад в защиту свободы слова и информации, например:

- поддерживать службы помощи, предназначенные для консультаций и приема сообщений о создании помех работе журналистов и об иных предполагаемых нарушениях права на свободу слова и информации;*
- предлагать журналистам поддержку, а в соответствующих случаях и бесплатную юридическую помощь, если в результате выполнения ими своей работы им грозят судебные процессы или проблемы с органами государственной власти;*
- сотрудничать с Советом Европы и другими соответствующими организациями с целью содействия обмену информацией и эффективного мониторинга возможных проявлений насилия» (п. 30).*

Приложение А – Применение международных стандартов в области прав человека

В тех случаях, когда государства не соблюдают свои обязательства в области прав человека, особенно важной становится роль как местных, так и международных защитников прав человека, организаций гражданского общества (ОГО) и неправительственных организаций (НПО). Такие лица и группы, совместно с национальными институтами, такими как омбудсмены или национальные институты по правам человека (НИПЧ), решают жизненно важную задачу, пытаясь обеспечить реализацию этих прав на практике и усвоение некоторых уроков в случае их несоблюдения. Несмотря на то, что у таких организаций неизбежно будут различные приоритеты и они будут характеризоваться различными уровнями опыта и знаний, организационных возможностей и ресурсов, их соответствующие усилия могут быть использованы и объединены таким образом, который позволит практически и эффективно защитить право на свободу собраний.

Существует большое количество разнообразных возможностей, которые могут быть использованы в любом конкретном контексте. В данном Приложении представлен обзор лишь основных региональных и международных механизмов, с помощью которых могут быть выявлены, представлены и/или оспорены случаи несоответствия данным «Руководящим принципам». Здесь не анализируются межгосударственные процедуры (типа доступных в рамках МПГПП и ЕКПЧ).

Как подчеркнуто в Главе 8 «Мониторинг свободы мирных собраний», везде, где это возможно, отправной точкой должен служить диалог между правительством, местными органами власти, должностными лицами по поддержанию правопорядка и гражданским обществом. Побудительным мотивом для таких обсуждений могут, безусловно, являться сообщения независимых наблюдателей, защитников прав человека, НПО и репортеров СМИ. Тем не менее, жалобы на нарушения прав человека не должны базироваться исключительно на сообщениях СМИ, их следует по возможности подкреплять. Обратитесь к следующим документам:

- “Руководящие указания по международным визитам с целью обнаружения фактов в области прав человека и составлению отчетов (Руководящие указания Лунд-Лондон)”, Институт прав человека и гуманитарного права им. Рауля Валленберга, Лундский университет, июнь 2009 г. [“Guidelines on International Human Rights Fact-Finding Visits and Reports (The Lund-London Guidelines)”, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, Lund University, June 2009], документ доступен по адресу: <<http://www.factfindingguidelines.org/guidelines.html>>; и

- Джулия Мертус, “Соображения относительно обнаружения фактов в области прав человека неправительственными организациями” [Julie Mertus, “Considerations for Human Rights Fact Finding by NGOs”], документ доступен по адресу: <<http://academic3.american.edu/~mertus/HR%2ofact-finding.htm>>.

Законодательная поддержка: ОБСЕ/БДИПЧ и «Венецианская комиссия»

Основная задача БДИПЧ в области поддержки законотворчества сводится к ответу на запросы стран-участниц и к обеспечению согласованности этих ответов. В общем случае поддержка включает в себя анализ законопроекта в областях, охватываемых человеческим измерением, с целью обеспечения его соответствия международным стандартам, в частности, обязательствам ОБСЕ. БДИПЧ также предоставляет государствам примеры надлежащей практики, которые были отобраны за годы работы с целым рядом стран. Такие примеры и образцы законодательства могут служить источником, стимулирующим работу законодателей в других областях региона ОБСЕ.

В части законодательной поддержки по вопросу свободы собраний БДИПЧ, с помощью своего Совета экспертов по свободе собраний, предоставляет консультации странам-участницам ОБСЕ по составлению законопроектов, относящихся к этой области. Такую консультацию испрашивают путем официального запроса органов власти соответствующей страны-участницы или соответствующего местного органа ОБСЕ. В исключительных случаях могут быть представлены замечания по уже действующему законодательству, однако лишь в тех ситуациях, когда имеется перспектива его реформирования и подтвержденная политическая воля участия в процессе реформ. Эти замечания направлены на оказание помощи странам-участницам ОБСЕ в соблюдении их международных обязательств (вне зависимости от того, содержатся ли они в юридически обязательных стандартах или в политически связывающих обязательствах).

Кроме того, оценка соответствия стандартам принимает во внимание различные параметры, в том числе и те, которые характеризуют правовую систему, правовую культуру и институциональное устройство конкретной страны. Это требует сбора информации по вопросам, которые затрагиваются рассматриваемой правовой нормой или на которые она оказывает влияние. Обратитесь к

- вебсайту БДИПЧ, “Законодательная поддержка» (Legislative support), по адресу: <<http://www.osce.org/odihr/13431.html>>.

Основная задача «Венецианской комиссии» заключается в предоставлении отдельным странам, которые разрабатывают или пересматривают свои конституции или законы, объективной правовой консультации в области законодательства, играющего важную роль в демократическом функционировании институтов этих стран. В общем случае запрос на

выражение мнения Комиссии направляет сама страна. Запрос на выражение мнения может также направить Комитет министров, Парламентская ассамблея, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, Генеральный секретарь или любая международная организация либо орган, принимающие участие в работе «Венецианской комиссии». Метод работы Комиссии при выработке своего мнения заключается в назначении рабочей группы докладчиков (прежде всего из числа собственных членов), которые оказывают консультации национальным органам власти при подготовке соответствующего закона. После обсуждения с национальными органами власти и заинтересованными лицами в конкретной стране рабочая группа готовит проект своего заключения о том, соответствует ли текст законодательства требованиям демократических стандартов в этой области, и каким образом можно было бы его усовершенствовать на базе имеющегося опыта. Проект заключения обсуждается и принимается во время пленарного заседания «Венецианской комиссии», обычно в присутствии представителей данной конкретной страны. После принятия заключения оно становится публичным и направляется в орган, запросивший мнение Комиссии. Несмотря на то, что мнения Комиссии обычно находят свое отражение в принятом законодательстве, «Венецианская комиссия» не навязывает свои решения – вместо этого она использует не директивный подход, базирующийся на диалоге. По этой причине рабочая группа, как правило, посещает соответствующую страну и встречается с различными политическими деятелями, участвующими в этом процессе, чтобы обеспечить максимально возможный объективный взгляд на ситуацию. Обратитесь к

- вебсайту Совета Европы, Венецианская комиссия, по адресу: <http://www.venice.coe.int/site/main/Presentation_E.asp>.

Механизмы, базирующиеся на договорах ООН

Комитет по правам человека (МПГПП)

Государства-участники МПГПП вначале обязаны отчитываться раз в год после присоединения к Пакту, а после этого – по запросу Комитета (обычно каждые четыре года). Комитет анализирует каждый отчет и вырабатывает рекомендации данному государству-участнику в виде «итоговых результатов». В тех случаях, когда рассматриваемое государство является также участником первого Факультативного протокола к МОГПП, в Комитет ООН по правам человека может быть подана индивидуальная петиция (не от имени организации или объединения), в которой говорится о нарушении страной-участницей Статьи 21 МПГПП (или иного права по этому Пакту). Обратитесь к следующим документам:

- “Как обратиться с жалобой в Договорные органы ООН по правам человека»: <<http://www.bayefsky.com/unts/index.html>>.

- Вебсайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека “Договорные органы по правам человека” (Human Rights Bodies) по адресу: <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx> для получения информации о других Договорных органах ООН, в том числе о Комитете ООН по ликвидации расовой дискриминации (CERD) и Комитете ООН против пыток (CAT); и
- Вебсайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека «Образец бланка для переписки/подачи жалоб» (Model questionnaires for communications/ complaints) по адресу <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/question.htm>>.

Механизмы, базирующиеся на уставе ООН

Универсальный периодический обзор

Совет по правам человека ООН обладает мандатом на проверку раз в четыре года состояния дел с правами человека в каждом из государств-членов ООН. Этот процесс, называемый «Универсальным периодическим обзором» (UPR), должен способствовать интерактивной дискуссии между проверяемым государством и другими государствами-членами ООН. Обзоры составляются на основе предоставленных этим государством материалов (и государства поощряют к тому, чтобы при подготовке таких материалов они использовали “процесс широких консультаций на национальном уровне со всеми соответствующими заинтересованными лицами”), отчетов независимых экспертов по правам человека и групп, а также информации от других заинтересованных лиц (в том числе НПО и национальных организаций, занимающихся правами человека). Неправительственные организации могут присутствовать на заседаниях Рабочей группы UPR и могут высказывать свои комментарии на заседаниях Совета по правам человека при рассмотрении “итогового отчета” по результатам обзора. Итоговые отчеты, принятые Рабочей группой, являются основой для последующего анализа, и Совет принимает решение о соответствующих мерах воздействия, если государство-участник продолжает отказываться от сотрудничества. Обратитесь к следующему документу:

- Вебсайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, «Информация и руководящие принципы для соответствующих заинтересованных лиц по механизму универсального периодического обзора» (Information and Guidelines for Relevant Stakeholders on the Universal Periodic Review Mechanism) по адресу:<<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Documents/TechnicalGuideEN.pdf>>.

Процедура подачи жалоб в Совет по правам человека

Конфиденциальная процедура подачи жалоб (наследие “1503 Procedure”) предназначена для сообщения о закономерностях, относящихся к общим и надежно доказанным нарушениям

прав человека и его основных свобод. Сообщения проверяются двумя рабочими группами – Рабочей группой по связи и Рабочей группой по изучению ситуаций. Обратитесь к следующим документам:

- Вебсайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, “Процедура подачи жалоб в Совет по правам человека” (Human Rights Council Complaints Procedure), по адресу: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/complaints.htm>>; и
- Вебсайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, «Связь» (Communications), по адресу: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/communications.htm>>

Специальные процедуры Совета по правам человека

Обратитесь к следующим документам:

- Рабочая группа по произвольному задержанию, Вебсайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, по адресу <<http://www2.ohchr.org/english/issues/detention/index.htm>>;
- Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу убеждений и их свободного выражения, Вебсайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, по адресу <<http://www2.ohchr.org/english/issues/opinion/index.htm>>;
- Специальный докладчик по вопросу свободы вероисповедания или убеждений, Вебсайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, по адресу: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/religion/index.htm>>; и
- Специальный докладчик по вопросу ситуации с защитниками прав человека (процедура подачи жалоб),²⁷⁶ Вебсайт Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, по адресу: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/defenders/index.htm>>.

Европейский суд по правам человека

Для тех стран-участниц ОБСЕ, которые являются Высокими договаривающимися сторонами ЕКПЧ, Статья 1 ЕКПЧ требует, чтобы эти страны обеспечили каждому находящемуся в их юрисдикции человеку права и свободы, указанные в Конвенции (вне зависимости от гражданства или места проживания – см. параграф 55 Пояснительной записки). В том случае, когда государство не исполняет свои указанные в Конвенции обязательства, Статья 13 ЕКПЧ, гарантирующая право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, предусматривает личное право на исполнение государством своих надзорных

полномочий. В этом отношении компетентный национальный орган власти должен быть способен разобраться в существе соответствующей жалобы в рамках Конвенции и предоставить соответствующую правовую защиту. «Отсутствует обязательство иметь средства правовой защиты, которые являются неадекватными или неэффективными», и на самом государстве лежит обязанность продемонстрировать, что любые неиспользованные средства правовой защиты «были доступны, были способны обеспечить удовлетворение в отношении жалоб заявителя и обеспечивали разумные перспективы успеха». Это подчеркивает необходимость правовой культуры, приверженной принципам господства права и независимой судебной системы.

С учетом того, что время проведения собрания зачастую играет критическую роль по отношению к теме его проведения, понятие эффективного средства правовой защиты подразумевает также возможность получения решения по апелляции до начала планируемого мероприятия. *Post-hoc* пересмотр обычно рассматривается в качестве неадекватного, и законы, регулирующие свободу мирных собраний, должны предусматривать ускоренное рассмотрение и процесс подачи апелляции.

Согласно Статье 34 ЕКПЧ, любое физическое лицо, неправительственная организация или группа частных лиц²⁷⁷, которые утверждают, что явились жертвами нарушения их прав одной из Высоких Договаривающихся Сторон, могут подать жалобу в Европейский суд по правам человека в течение 6 месяцев с даты вынесения национальными органами окончательного решения по делу (Статья 35(1) ЕКПЧ). Жалоба должна *prima facie* продемонстрировать доказательства наличия нарушения Конвенции, чтобы ее нельзя было рассматривать в качестве явно необоснованной согласно Статье 35(3).

Податель жалобы в Европейский суд по правам человека должен вначале обжаловать любые нарушения предусмотренных Конвенцией прав в соответствующих национальных судах, соблюдая при этом все формальные требования и ограничения по времени, предусмотренные национальным законодательством. Податели жалобы должны также использовать «любые процедурные средства, которые могут предотвратить нарушение Конвенции».²⁷⁸ Таким образом, в тех случаях, когда любые озабоченности, связанные с уведомлением о собрании, могут быть разумным образом адресованы организатору такого собрания и/или согласованы с ним (без ущерба для самого собрания или выражаемого на нем мнения), предварительная консультация может использоваться для предотвращения последующего нарушения Конвенции (обратите, однако, к приведенному выше параграфу 103 «Пояснительной записки», который подчеркивает, что организатора собрания не следует ни принуждать, ни заставлять принимать любые предлагаемые властями альтернативы). Кроме того, важную роль играет мониторинг организациями гражданского общества процесса внедрения общих и конкретных мер правоприменения, предусмотренных Комитетом министров. Обратитесь к документу:

- Вебсайт Европейского суда по правам человека, «Комплект документов: документация для лиц, обращающихся в Европейский суд по правам человека» (Application pack: Documentation for persons wishing to apply to the European Court of Human Rights), по адресу: <<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Applicants/Apply+to+the+Court/Application+pack/>> .

Межамериканская комиссия по правам человека и Межамериканский суд по правам человека

Согласно Статье 44 «Американской конвенции о правах человека» (принятой в 1969 г. и вступившей в силу в 1978 г.), любое лицо, группа лиц или НПО, официально признанная в одном или большем числе государств-участников «Организации американских государств» (ОАГ), может подать петицию с жалобой на нарушение Конвенции со стороны государства-участника. Заявители должны использовать все национальные средства судебной защиты и подать свои жалобы в течение 6 месяцев с даты их уведомления об окончательном решении национального суда. Статья 47 Конвенции предусматривает, что петиция/сообщение должны содержать факты, которые «могли бы установить» наличие нарушения прав, не должны быть лишены оснований или составлены с очевидным нарушением установленных требований и не должны быть в значительной мере аналогичны петиции или заявлению, ранее рассматривавшимся Комиссией или другой международной организацией. При рассмотрении такой петиции Комиссия может провести расследование, если сочтет это необходимым и полезным. Комиссия может также запросить у заинтересованных государств любую относящуюся к делу информацию; в случае необходимости она заслушивает устные заявления и получает письменные заявления соответствующих сторон (Статья 48 (d) и (e)).

Комиссия также обладает мандатом на обеспечение уважения и защиты прав человека в этом регионе и выступает в качестве консультативного органа ОАГ по этому вопросу (Статья 41). Этот мандат включает подготовку таких расследований или докладов, которые Комиссия считает целесообразными для исполнения своих обязанностей, и она может запрашивать у государств-членов ОАГ информацию о принимаемых ими мерах для обеспечения прав человека. Комиссия проводит также специализированную работу по определенным тематическим областям, в том числе ту, которая выполняется Специальным докладчиком по свободе убеждений и их свободному выражению, и у нее имеется отдельное подразделение, занимающееся защитниками прав человека. Комиссия может осуществлять *in loco* посещения (типа, например, посещения Гондураса в августе 2009 г. для ознакомления с ситуацией по соблюдению прав человека в контексте *coup d'état*, имевшего место 28 июня 2009 г.).

Право передачи дела в Суд имеют только государства-члены и Комиссия (Статья 61). До начала слушания дела государства-участники Конвенции должны признать юрисдикцию Суда по спорам между сторонами (Статья 62(3)). При обнаружении нарушения Суд может распорядиться об устранении последствий той меры или ситуации, которые привели к нарушению

права или свободы, и о выплате потерпевшей стороне справедливой компенсации (Статья 63(1)). Решение Суда является окончательным и не подлежит обжалованию (Статья 67), оно является обязательным для государств-участников по любому делу, сторонами которого они являются (Статья 68(1)). Обратитесь к документам:

- Вебсайт “Межамериканской комиссии по правам человека”, “Петиции” (Petitions), по адресу: <https://www.cidh.oas.org/cidh_apps/instructions.asp?gc_language=E>; и
- Вебсайт «Межамериканской комиссии по правам человека», «Публикации» (Publications) (отчеты стран, ежегодные отчеты и резолюции), по адресу: <<http://www.cidh.oas.org/publi.eng.htm>>.

Совет Европы, Управление комиссара по правам человека

Комиссар по правам человека Совета Европы является несудебной организацией и поэтому он не может принимать решения по индивидуальным жалобам. Тем не менее, Управление комиссара стремится поощрять государства-участники Совета Европы к принятию мер по реформированию в тех областях, где были выявлены нарушения прав человека. Комиссар стремится поддерживать диалог с государствами-участниками и на месте оценивать ситуацию с правами человека путем специальных визитов в эти страны. Комиссар также предоставляет консультации по защите прав человека и может выражать свое мнение по поводу разрабатываемого законодательства и конкретной практики (по запросу национальных организаций или по собственной инициативе). Обратитесь к документу:

- Вебсайт Совета Европы, “Комиссар по правам человека: Свяжитесь с нами” (Commissioner for Human Rights: Contact us), по адресу: <http://www.coe.int/t/commissioner/Office/contact_en.asp>; и
- Вебсайт Совета Европы, “Комиссар по правам человека: Комментарии по правам человека» (Commissioner for Human Rights: Human Rights Comment), по адресу: <http://www.coe.int/t/commissioner/Media/HRComment_en.asp>

Приложение В – Судебные решения, на которые имеются ссылки в тексте

Европейский суд

- Юджин Шмидбергер, Internationale Transporte и Planzuge против Австрийской Республики (Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge v. Republik Österreich), дело № C-112/00, ECR I-5659, 2003 г.
- Европейская комиссия против Франции (Commission v. France), дело № C-265/95, ECR I-6959, 1997 г.

Европейский суд по правам человека

- A.R.M. Chappell против Соединенного Королевства (A.R.M. Chappell v. United Kingdom), заявление № 12587/86, решение о приемлемости дела от 14 июля 1987 г.; (1987) 53 DR 241
- Cyprus case (Дело по Кипру), 1958-59 гг., Yearbook ECHR 174
- Ахен против Германии (Ahen v. Germany), заявление № 8273/78, решение от 8 декабря 1983 г.; (1983) EHRR 14
- Алдемир (Нуреттин) и другие против Турции (Aldemir (Nurettin) and others v. Turkey), заявления №№ 32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 и 32138/02, решение от 18 декабря 2007 г.
- Аманн против Швейцарии (Amann v. Switzerland [GC]), заявление № 27798/95, решение от 16 февраля 2000 г.
- Андерсон против Соединенного Королевства (Anderson v. United Kingdom), заявление № 33689/96, решение Комиссии о приемлемости дела от 27 октября 1997 г.; (1997) 25 EHRR (European Human Rights Reports) CD 172
- Ахмед и другие против Соединенного Королевства (Ahmed and Others v. United Kingdom), заявление № 22954/93, решение от 2 сентября 1998 г.
- Ачик против Турции (Acik v. Turkey), заявление № 31451/03, решение от 13 января 2009 г.

- Ашугян против Армении (*Ashughyan v. Armenia*), заявление № 33268/03, решение от 17 июля 2008 г.
- Балкани (Зелени) против Болгарии (*Balkani (Zeleni) v. Bulgaria*), заявление № 63778/00, решение от 12 апреля 2007 г.
- Балчик и другие против Турции (*Balcik and Others v. Turkey*), заявление № 25/02, решение от 29 ноября 2007 г.
- Баранкевич против России (*Barankevich v. Russia*), заявление № 10519/03, решение от 26 июля 2007 г.
- Баррако против Франции (*Barraco v. France*), заявление № 31684/05, решение от 5 марта 2009 г. (только на французском языке).
- Бончковски и другие против Польши (*Bączkowski and Others v. Poland*), заявление № 1543/06; решение от 3 мая 2007 г.
- Букта против Венгрии (*Bukta v. Hungary*), заявление № 25691/04, решение от 17 июля 2007 г.
- Вайнаи против Венгрии (*Vajnai v. Hungary*), заявление № 33629/06, решение от 8 июля 2008 г.
- Венгерский союз гражданских свобод против Венгрии (*Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*), заявление № 37374/05, решение от 14 апреля 2009 г.
- Врахими против Турции (*Vrahimi v. Turkey*), заявление № 16078/90, решение от 22 сентября 2009 г.
- Г. против Федеративной Республики Германия (*G v. Federal Republic of Germany*), заявление № 13079/87, решение о приемлемости дела от 6 марта 1989 г.; (1989) 60 DR 256
- «Гайд парк» и другие против Молдовы (*Hyde Park and others v. Moldova*), дело № 1, заявление № 33482/06, решение от 31 марта 2009 г.
- «Гайд парк» и другие против Молдовы (*Hyde Park and others v. Moldova*), дело № 2, заявление № 45094/06, решение от 31 марта 2009 г.
- «Гайд парк» и другие против Молдовы (*Hyde Park and others v. Moldova*), дело № 3, заявление № 45095/06, решение от 31 марта 2009 г.

- Галстян против Армении (Galstyan v. Armenia), заявление № 26986/03, решение от 15 ноября 2007 г.
- Гароди против Франции (Garaudy v. France), заявление № 65831/01, решение о приемлемости дела от 24 июня 2003 г. (на французском языке с переводом на английский).
- Гаспарян против Армении (Gasparyan v. Armenia), дело № 1, заявление № 35944/03, решение от 13 января 2009 г.
- Гаспарян против Армении (Gasparyan v. Armenia), дело № 2, заявление № 22571/05, решение от 16 июня 2009 г.
- Глиммервен и Хагенбек против Нидерландов (Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands), заявления №№ 8348/78 и 8406/78, решение о приемлемости дела от 11 октября 1979 г.
- Гомес против Испании (Gómez v. Spain), заявление № 4143/02, решение от 16 ноября 2004 г.
- Густафссон против Швеции (Gustafsson v. Sweden [GC]), заявление № 15573/89, решение от 24 апреля 1996 г.; заявление о пересмотре отклонено 30 июля 1998 г.
- Гуццарди против Италии (Guzzardi v. Italy), заявление № 7367/76, решение от 6 ноября 1980 г.; (1980) 3 EHRR 333
- Гюлеч против Турции (Gülec v. Turkey), заявление № 21593/93, решение от 27 июля 1998 г.
- Гюнат против Швейцарии (Guenat v. Switzerland), заявление № 24722/94, решение о приемлемости дела от 10 апреля 1995 г.
- Гюнери и другие против Турции (Güneri and others v. Turkey), заявления №№ 42853/98, 43609/98 и 44291/98, решение от 12 июля 2005 г. (только на французском языке)
- Демир и Байкара против Турции (Demir and Baykara v. Turkey), заявление № 34503/97, решение от 12 ноября 2008 г.
- Джавит Ан против Турции (Djavit An v. Turkey), заявление № 20652/92, решение от 20 февраля 2003 г.
- Джиллан и Квинтон против Соединенного Королевства (Gillan and Quinton v. UK), заявление № 4158/05, решение от 12 января 2010 г.

- Джордан против Соединенного Королевства (*Jordan v. United Kingdom*), заявление № 24746/94, решение от 4 мая 2001 г.
- Джулиани и Гаджио против Италии (*Giuliani and Gaggio v. Italy*), заявление № 23458/02, решение от 25 августа 2009 г.
- Жданок против Латвии (*Zdanoka v. Latvia [GC]*), заявление № 58278/00, решение от 16 марта 2006 г.
- «Женщины и волны» против Португалии (*Women and Waves v. Portugal*), заявление № 31276/05, решение от 3 февраля 2009 г.
- Зилиберберг против Молдовы (*Ziliberberg v. Moldova*), заявление № 61821/00, решение о приемлемости дела от 4 мая 2004 г.; решение по делу от 1 февраля 2005 г.
- Инкал против Турции (*Incal v. Turkey*), заявление № 22678/93, решение от 9 июня 1998 г.
- Институт Отто Премингера против Австрии (*Otto-Preminger-Institut v. Austria*), заявление № 13470/87, решение от 20 сентября 1994 г.
- Ирландия против Соединенного Королевства (*Ireland v. the United Kingdom*), заявление № 5310/71, решение от 18 января 1978 г.
- Кайя против Турции (*Kaya v. Turkey*), заявление № 22729/93, решение от 19 февраля 1998 г.
- Канджов против Болгарии (*Kandzhov v. Bulgaria*), заявление № 68294/01, решение от 6 ноября 2008 г.
- Кастельс против Испании (*Castells v. Spain*), заявление № 11798/85, решение от 23 апреля 1992 г.
- Келли и другие против Соединенного Королевства (*Kelly and others v. United Kingdom*), заявление № 30054/96, решение от 4 мая 2001 г.
- Кимля и другие против России (*Kimlya and Others v. Russia*), заявления №№ 76836/01 и 32782/03, решение от 1 октября 2009 г.
- Кузнецов против России (*Kuznetsov v. Russia*), заявление № 10877/04, решение от 23 октября 2008 г.

- Куолелис, Бартошевичус и Бурокевичус против Литвы (Kuolelis, Bartosevicius and Burokevicius v. Lithuania), заявления №№ 74357/01, 26764/02 и 27434/02, решение от 19 февраля 2008 г.
- Леандер против Швеции (Leander v. Sweden), заявление № 9248/81, решение от 26 марта 1987 г.; Series A no. 116
- Леидё и Изорни против Франции (Lehideux and Isorni v. France [GC]), заявление № 24662/94, решение от 23 сентября 1998 г.
- Лоулесс против Ирландии (Lawless v. Ireland), заявление № 332/57, решение от 1 июля 1961 г.; (1961) 1 EHRR 15
- Лукас против Соединенного Королевства (Lucas v. United Kingdom), заявление № 39013/02, решение о приемлемости дела от 18 марта 2003 г.
- Маккёрр против Соединенного Королевства (McKerr v. United Kingdom), заявление № 28883/95, решение от 2001 г.
- Маккэн и другие против Соединенного Королевства (McCann and Others v. United Kingdom [GC]), заявление № 18984/91, решение от 27 сентября 1995 г., (1995) EHRR 31
- Макшейн против Соединенного Королевства (McShane v. United Kingdom), заявление № 43290/98, решение от 28 мая 2002 г.
- Маммадов (Джалалоглу) против Азербайджана (Mammadov (Jalaloglu) v. Azerbaijan), заявление № 34445/04, решение от 11 января 2007 г.
- Махмудов против России (Makhmudov v. Russia), заявление № 35082/04, решение от 26 июля 2007 г.
- Мкртчян против Армении (Mkrtchyan v. Armenia), заявление № 6562/03, решение от 11 января 2007 г.
- Мольнар против Венгрии (Molnár v. Hungary), заявление № 10346/05, решение от 7 октября 2008 г.
- Мурадова против Азербайджана (Muradova v. Azerbaijan), заявление № 22684/05, решение от 2 апреля 2009 г.

- Мюллер и другие против Швейцарии (Müller and Others v. Switzerland), заявление № 10737/84, решение от 24 мая 1988 г.
- Начова и другие против Болгарии (Nachova and Others v. Bulgaria [GC]), заявления №№ 43577/98 и 43579/98, решение от 6 июля 2005 г.
- Никол и Сельванаягам против Соединенного Королевства (Nicol and Selvanayagam v. United Kingdom), заявление № 32213/96, решение о приемлемости дела от 11 января 2001 г.
- Норрис против Ирландии (Norris v. Ireland), заявление № 10581/83, решение от 26 октября 1988 г.
- «Обзервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства (Observer and Guardian v. United Kingdom), заявление № 13585/88, решение от 26 ноября 1991 г.
- Объединение граждан «Радко» и Паунковский против бывшей Югославской Республики Македония (Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia), заявление № 74651/01, решение от 15 января 2009 г.
- Объединение «Матери Южной Чехии» против Чешской Республики (Sdružení Jihočeské Matky v. la République tchèque), заявление №. 19101/03, решение от 10 июля 2006 г. (на французском языке)
- Объединенная македонская организация «Илинден» и другие против Болгарии (United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria), заявление № 59491/00, решение от 19 января 2006 г.
- Объединенная македонская организация «Илинден» и Иванов против Болгарии (United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria), заявление № 44079/98, решение от 20 октября 2005 г.
- Олимбиу против Турции (Olymbiou v. Turkey), заявление № 16091/90, решение от 27 октября 2009 г.
- Оллингер против Австрии (Öllinger v. Austria), заявление № 76900/01, решение от 29 июня 2006 г.
- Опуз против Турции (Opuz v. Turkey), заявление № 33401/02, решение от 9 июня 2009 г.
- Осман против Соединенного Королевства (Osman v. United Kingdom), заявление № 23452/94, решение от 28 октября 1998 г.

- Оя Атаман против Турции (Oya Ataman v. Turkey), заявление № 74552/01, решение от 5 декабря 2006 г.
- P.G. и J.H. против Соединенного Королевства (P.G and J.H. v. United Kingdom), заявление № 44787/98, решение от 25 сентября 2001 г.
- Папи против Турции (Pari v. Turkey), заявление № 16094/90, решение от 22 сентября 2009 г.
- Партия свободы и демократии (Оздеп) против Турции (Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey [GC]), заявление № 23885/94, решение от 8 декабря 1999 г.
- Патьи против Венгрии (Patyí v. Hungary) (Заявление № 5529/05, решение от 7 октября 2008 г.
- Перри против Соединенного Королевства (Perry v. United Kingdom), заявление № 63737/00, решение от 17 июля 2003 г.
- Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии (Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria), заявление № 10126/82, решение от 21 июня 1988 г.
- Протопапа против Турции (Protorapa v. Turkey), заявление № 16084/90, решение от 24 февраля 2009 г.
- Раи и Эванс против Соединенного Королевства (Rai and Evans v. United Kingdom), заявления №№ 26258/07 и 26255/07, решение о приемлемости дела от 17 ноября 2009 г.
- Раи, Элмонд и объединение «Переговоры сейчас» против Соединенного Королевства (Rai, Almond and "Negotiate Now" v. United Kingdom), заявление № 25522/94, решение о приемлемости дела от 6 апреля 1995 г.; (1995) 81 DR 146
- Реквеньи против Венгрии (Rekvényi v. Hungary [GC]), заявление № 25390/94, решение от 20 мая 1999 г.
- Рефэх Партиси (Партия благосостояния) и другие против Турции (Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey [GC]), заявления № 41340/98, 41342/98 и 41343/98, решение от 13 февраля 2003 г.
- Роска, Секареану и другие против Молдовы (Rosca, Secareanu and Others v. Moldova), заявления №№ 25230/02, 25203/02, 27642/02, 25234/02 и 25235/02, решение от 27 марта 2008 г.

- Ротару против Румынии (Rotaru v. Romania) [GC], заявление № 28341/95, решение от 4 мая 2000 г.
- С. и Марпер против Соединенного Королевства (S. and Marper v. United Kingdom), заявления № № 30562/04 и 30566/04, решение от 4 декабря 2008 г.
- С. против Австрии (S v. Austria), заявление № 13812/88, решение о приемлемости дела от 3 декабря 1990 г.
- Сайя и другие против Турции (Saya and Others v. Turkey), заявление № 4327/02, решение от 7 октября 2008 г.
- Самют Карабулут против Турции (Samüt Karabulut v. Turkey), заявление № 16999/04, решение от 27 января 2009 г.
- «Сбор жителей Юра» и «Единство жителей Юра» против Швейцарии (Rassemblement Jurassien and Unité Jurassienne v. Switzerland), заявление № 8191/78, решение о приемлемости дела от 10 октября 1979 г.; (1979) 17 DR 93
- Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины (Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina), заявления №№ 27996/06 и 34836/06, решение от 22 декабря 2009 г.
- Сисс против Франции (Cisse v. France), заявление № 51346/99, решение от 9 апреля 2002 г.
- Соломоу и другие против Турции (Solomou and Others v. Turkey), заявление № 36832/97, решение от 24 июня 2008 г.
- Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии (Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria), заявления №№ 29221/95 и 29225/95, решение о приемлемости дела от 29 июня 1998 г.; решение по делу от 2 октября 2001 г.
- Стил и другие против Соединенного Королевства (Steel and Others v. United Kingdom), заявление № 24838/94, решение от 23 сентября 1998 г.
- Стил и Моррис против Соединенного Королевства (Steel and Morris v. United Kingdom), заявление № 68416/01, решение от 15 февраля 2005 г.
- Страти против Турции (Strati v. Turkey), заявление № 16082/90, решение от 22 сентября 2009 г.

- Сула против Франции (*Soulas v. France*), заявление №15948/03, решение от 7 октября 2008 г. (на французском языке)
- Тлимменос против Греции (*Thlimmenos v. Greece*), заявление №34369/97, решение от 6 апреля 2000 г.; (2000) 31 EHRR 15
- Торгер Торгерсон против Исландии (*Thorgeir Thorgeirson v. Iceland*), заявление №13778/88, решение от 25 июня 1992 г.
- Фока против Турции (*Foka v. Turkey*), заявление № 28940/95, решение от 24 июня 2008 г.
- Фридл против Австрии (*Friedl v. Austria*), заявление № 15225/89, решение от 31 января 1996 г.
- X и Y против Нидерландов (*X and Y v. The Netherlands*), заявление № 8978/80, решение от 26 марта 1985 г.
- X против Соединенного Королевства (*X v. UK*), заявление № 5877/72, решение о приемлемости дела от 12 октября 1973 г.
- Хаас против Нидерландов (*Haas v. the Netherlands*), заявление № 36983/97, решение от 13 января 2004 г.; (2004) EHRR 13
- Хаджибейли против Азербайджана (*Hajibeyli v. Azerbaijan*), заявление № 16528/05, решение от 10 июля 2008 г.
- Хрисостомос и Папахрисостому против Турции (*Chrysostomos and Papachrysostomou v. Turkey*), заявления №№ 15299/89 и 15300/89, решение о приемлемости дела от 4 марта 1991 г., решение Комиссии от 8 июля 1993 г.
- «Христиане против расизма и фашизма» против Соединенного Королевства (*Christians Against Racism and Fascism (CARAF) v. United Kingdom*), заявление № 8440/78, Решение Комиссии о приемлемости дела от 16 июля 1980 г.
- Христианская демократическая народная партия против Молдовы (*Christian Democratic People's Party v. Moldova*), дело № 2, заявление № 25196/04, решение от 2 февраля 2010 г.
- Христианская демократическая народная партия против Молдовы (*Christian Democratic People's Party v. Moldova*), заявление № 28793/02, решение от 14 февраля 2006 г.

- Христодулиду против Турции (Christodoulidou v. Turkey), заявление № 16085/90, решение от 22 сентября 2009 г.
- Хэндисайд против Соединенного Королевства (Handyside v. UK), заявление № 5493/72, решение от 7 декабря 1976 г.
- Хэшман и Хэррап против Соединенного Королевства (Hashman and Harrup v. UK [GC]), заявление № 25594/94, решение от 25 ноября 1999 г.
- Цонев против Болгарии (Tsonev v. Bulgaria), заявление №45963/99, решение от 13 апреля 2006 г.
- Четинкая против Турции (Cetinkaya v. Turkey), заявление № 75569/01, решение от 27 июня 2006 г., (только на французском языке).
- Чилоглу и другие против Турции (Çiloğlu and Others v. Turkey), заявление № 73333/01, решение от 6 марта 2007 г. (только на французском языке).
- Чираклар против Турции (Çiraklar v. Turkey), заявление №. 19601/92, решение от 28 октября 1998 г.
- Чоргер против Австрии (Chorherr v. Austria), заявление № 13308/87, решение от 25 августа 1993 г.; (1993) 17 EHRR 358
- Шанахан против Соединенного Королевства (Shanaghan v. United Kingdom), заявление № 37715/97, решение 4 мая 2001 г.
- Шассанью и другие против Франции (Chassagnou and Others v. France [GC]), заявления №№ 25088/94, 28331/95, 28443/95, решение от 29 апреля 1999 г.
- Шимшек и другие против Турции (Simsek and Others v. Turkey), заявления №№ 35072/97 и 37194/97, решение от 26 июля 2005 г.
- Эзелен против Франции (Ezelin v. France) 14 ECHR 362, заявление № 11800/85, решение от 26 апреля 1991 г.
- Экши и Очак против Турции (Ekşi and Ocak v. Turkey), заявление № 44920/04, решение от 23 февраля 2010 г.
- Энержи Япи-Йол Сен против Турции (Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey), заявление № 68959/01, решение от 21 апреля 2009 г.

- Эпплби против Соединенного Королевства (Appleby v. United Kingdom), заявление № 44306/98, решение от 6 мая 2003 г.
- Эрбек и еще один заявитель против Бельгии (Herbecq and Another v. Belgium), заявления №№ 32200/96 и 32201/96, решение о приемлемости дел от 14 января 1998 г.; (1998) DR 92-A
- Эшингдейн против Соединенного Королевства (Ashingdane v. United Kingdom), заявление № 8225/78, решение от 28 мая 1985 г.; (1985) 7 EHRR 528
- Янг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства (Young, James and Webster v. United Kingdom), заявления №№ 7601/76; 7806/77, решение от 13 августа 1981 г.

Дела, переданные на рассмотрение Европейского Суда по правам человека

- Алексеев Николай Александрович против России (Alekseyev (Nikolay Aleksandrovich) v. Russia), заявления №№ 4916/07, 25924/08 и 14599/09, поданы 29 января 2007 г., 14 февраля 2008 г. и 10 марта 2009 г.
- Динч и Сайгили против Турции (Dinc et Saygili v. Turkey), заявление № 17923/09, подано 9 марта 2009 г. (на французском языке)
- Зенгин Лютфие и другие против Турции (Zengin (Lütfiye) and Others v. Turkey), заявление № 36443/06, подано 14 августа 2006 г.
- Матасару против Молдовы (Mătășaru v. Moldova), заявление № 44743/08, подано 22 августа 2008 г.
- Матасару против Молдовы (Mătășaru v. Moldova), заявление № 20253/09, подано 20 апреля 2009 г.
- Мокану Сержиу против Молдовы (Mocanu Sergiu v. Moldova), заявление № 24163/09, подано 11 мая 2009 г.
- Община Джума-мечети и другие против Азербайджана (Juma Mosque Congregation and Others v. Azerbaijan), заявление № 15405/04, подано 28 апреля 2004 г.
- Попа Раду против Молдовы (Popa (Radu) v. Moldova), заявление № 29837/09, подано 8 июня 2009 г.

- Примов и другие против России (Primov and Others v. Russia), заявление № 17391/06, подано 30 мая 2006 г.
- Рябинина Елена Зузиевна против России (Ryabinina (Yelena Zusyevna) v. Russia), заявление № 50271/06, подано 20 ноября 2006 г.
- Стати и Маринеску против Молдовы (Stati and Marinescu v. Moldova), заявление № 19828/09, подано 16 апреля 2009 г.
- Султанов Видади против Азербайджана (Sultanov (Vidadi) v. Azerbaijan), заявление № 21672/05, подано 2 июня 2005 г.
- Хмелевский Борис и Москалев Владимир против Молдовы (Hmelevschi (Boris) and Moscalev (Vladimir) v. Moldova), заявления №№ 43546/05 и 844/06 поданы 1 и 8 декабря 2005 г.

Комитет ООН по правам человека

- Кивенмаа против Финляндии (Kivenmaa v. Finland), 1994 г., CCPR/C/50/D/412/1990
- Звозсков против Беларуси (Zvozkov v. Belarus) (1039/2001), Комитет ООН по правам человека, 10 ноября 2006 г. 22 В.Н.Р.С. 114
- Николас Тоонен против Австралии (Nicholas Toonen v. Australia), UN Human Rights Committee, No. 488/1992, UN Doc. CCPR/C/50/D/488/1992 (04/04/94)
- Патрик Коулмен против Австралии (Patrick Coleman v. Australia), 2006 г., CCPR/C/87/D/1157/2003 (Jurisprudence) Communication No. 1157/2003 : Australia. 10/08/2006.
- Роберт Форисон против Франции (Robert Faurisson v. France), Communication No. 550/1993, UN Doc. CCPR/C/58/D/550/1993 (1996)
- Эрнст Зюндел против Канады (Ernst Zündel v. Canada), сообщение Communication No. 953/2000, UN Doc. CCPR/C/78/D/953/2000 (2003)

Судебные прецеденты в национальных судах

Австрия

- Решение Конституционного суда (В 1954/06) от 16 марта 2007 г. о демонстрации «Положить конец культурному плюрализму».

Грузия

- Ассоциация молодых юристов Грузии – Зааль Ткешелашвили, Лела Гурашвили и другие – против парламента Грузии (Georgian Young Lawyers' Association Zaal Tkeshelashvili, Lela Gurashvili and Others v. Parliament of Georgia), 5 ноября 2002 г., N2/2/180-183

Германия

- BVerfGE (Федеральный Конституционный суд Германии) 73, 206 (11 ноября 1986 г.)
- BVerfGE 92, 1
- BVerfGE 104, 92
- BVerfGE 69, 315 (Решение по делу Брокдорфа), 14 мая 1985 г.
- BVerfGE 63, 115
- BVerfGE 111, 147

Венгрия

- Решение Конституционного суда № 21/1996 (V. 17), АВН 1997
- Решение Конституционного суда № 75/2008 (V. 29.), АВ. URL: <http://www.mkab.hu/index.php?id=decisions>

Израиль

- Саар против Министра внутренних дел и полиции (Sa'ar v. Minister of Interior and Police), 1979 г., 34(II) PD 169

Латвия

- Решение Конституционного суда по делу № 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), URL: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=2&mid=19>

Нигерия

- Общественная партия Нигерии против Главного инспектора полиции (All Nigeria Peoples Party v. Inspector General of Police), 24 июня 2005 г., в сборниках судебных решений отсутствует (Федеральный Высокий суд Нигерии – Fed HC (Nig))

Польша

- Решение Конституционного суда Польши от 18 января 2006 г. (К 21/05) «Требование получения разрешения для собрания на дороге общего пользования» (в переводе на английский язык), URL: http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_21_05_GB.pdf

Российская Федерация

- Определение Конституционного суда Российской Федерации «По жалобе граждан Лашманкина Александра Владимировича, Шадрин Дениса Петровича и Шимоволова Сергея Михайловича на нарушение их конституционных прав положением части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Санкт-Петербург, 2 апреля 2009 г.

Танзания

- Преподобный Кристофер Мтикила против министра юстиции (Rev. Christopher Mtikila v. Attorney-General), Высокий суд Танзании в Додоме, гражданское дело № 5 (1993, Vol.1), *Commonwealth Human Rights Law Digest*, 1996, p.11.

Соединенное Королевство

- Остин против Комиссара полиции Большого Лондона (Austin v. Metropolitan Police Commissioner), 2005, EWHC 480 (QB)
- Джиллан против Комиссара полиции Большого Лондона и др. (Gillan v. Commissioner of Police for the Metropolis & Another), [2006 г.], Палата лордов Соединенного Королевства – United Kingdom HL 12 (8 March 2006)
- Кэмпбелл против MGN Ltd (Campbell v. MGN Ltd) [2004 г.]
- Остин и Сэксби против Комиссара полиции Большого Лондона (Austin and Saxby v. Commissioner of Police of the Metropolis) [2009 г.], UKHL 5

- Р. (по жалобе Лапорта) против начальника полиции графства Глостер (R (on the application of Laporte) v. Chief Constable of Gloucester Constabulary), [2006 г.], UKHL 55
- Табернакл против Министра обороны (Tabernacle v. Secretary of State for Defence), [2009 г.], EWCA Civ 23

Соединенные Штаты Америки

- Коллин против округа «Чикаго Парк» (Collin v. Chicago Park District), 460 F.2d 746 (7th Cir. 1972)
- Коннолли против компании General Construction (Connolly v. General Construction Company), 269 U.S. 385, 46 S.Ct. 126 (1926)
- Округ Форсит (штат Джорджия) против Националистического движения (Forsyth County, Georgia v. The Nationalist Movement), 505 U.S. 123 (1992)
- Техас против Джонсона (Texas v. Johnson), 491 U.S. 297 (1989)
- Фелпс-Роупер против Тафта (Phelps-Roper v. Taft), 2007 US Dist. LEXIS 20831 (ND Ohio, March 23, 2007)
- Хейг против Комитета промышленных организаций (Hague v. Committee for Industrial Organisation), 307 US 496 (1939)
- Шнайдер против государства (Schneider v. State), 308 U.S. 147 (1939)

Замбия

- Мулундика и другие против народа (Mulundika and others v. The People), Верховный суд Замбии, 1 ВНРС 199 (10 января 1996 г.)

Приложение III

Англо-русский глоссарий основных терминов

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
Accountability	An obligation to explain one's actions to another person or organisation	Подотчетность	Обязанность объяснить собственные действия другому лицу или организации
Assembly	Intentional and temporary presence of a number of individuals in an open-air public place for a common purpose	Собрание	Намеренное и временное присутствие группы лиц на общественной территории вне помещения с какой-либо общей целью
Authorization	The act of authorizing; permission (expressly provided in writing)	Разрешение, санкция	Акт санкционирования; разрешение (ясно выраженное в письменном виде)
Blanket (e.g. ban, restriction)	Effective or applicable in all instances	Всеобъемлющий, автоматический (например, запрет, ограничение)	Решение, которое действует или подлежит применению во всех случаях

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
“Clear and present danger” test	Doctrine that allows the imposition of restrictions only when participants in an assembly incite imminent lawless action and such action is likely to occur	Правило «явной и непосредственной опасности»	Принцип, который позволяет налагать ограничения только в тех случаях, когда участники собрания призывают к немедленным незаконным действиям и когда существует реальная опасность совершения таких действий
Content neutrality (principle of)	A principle that only allows restricting expression without regard to the content or communicative impact of the message conveyed.	Нейтральный подход к содержанию (принцип)	Принцип, согласно которому запрещается ограничение свободы выражения мнения лишь на основании его содержания или коммуникативного воздействия
Content-based restriction	A restriction that limits expression because of the message it conveys	Ограничение в отношении содержания	Ограничение на выражение мнения в связи с его содержанием

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
Counter-demonstration	An assembly that is convened to express disagreement with the views expressed at another public assembly, and takes place at the same or almost the same time and place as the one it disagrees with	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
Data retention	Storage or preservation of recorded information, regardless of form or the media on which it may be recorded.	Хранение данных	Хранение или архивирование записанной информации, независимо от вида информации или носителей, на которых она записана
Demonstration	An assembly or procession held to express the point of view of the participants	Общественное выступление, демонстрация	Публичное собрание или шествие, проводящееся с целью выражения точки зрения участников
Derogation	Partial repeal of the norm	Временное отступление от выполнения взятых на себя обязательств	Частичный отказ от исполнения норм

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
Dispersal	A formal requirement that participants in an assembly leave the site of the assembly, with the threat of the use of force by the authorities	Разгон	Официальное требование к участникам собрания покинуть место собрания под угрозой применения властями силы
Disruption	Interruption of the normal course of action	Прерывание, срыв	Вмешательство, приводящее к нарушению нормального хода мероприятия
Human rights defender	Individuals, groups or other organs of society that work or act to promote and protect universally recognized human rights and fundamental freedoms	Правозащитник	Лица, группы или иные общественные институты, которые работают или действуют в целях продвижения и защиты общепризнанных прав человека и основных свобод
Liability	An enforceable legal obligation	Правовая ответственность	Правовое обязательство, выполнение которого может быть истребовано в судебном порядке
Monitor	<i>see Observer</i>	Наблюдатель	<i>См. Наблюдатель</i>

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
National security	The quality or state of being capable of resisting hostile or destructive acts from inside or outside a state	Национальная безопасность	Качество или состояние способности противостоять враждебным или деструктивным действиям, направленным изнутри страны или извне
Non-lethal weapons	A weapon that is designed to incapacitate the target rather than kill or seriously injure	Специальные средства	Оружие, предназначенное для того, чтобы обезвредить цель, а не убить или серьезно ранить
Non-nationals	Those, who are not citizens of a given state	Неграждане	Лица, не являющиеся гражданами данного государства
Notification	A notice that provides information on an upcoming assembly that does not constitute a request for permission	Уведомление	Извещение, которое содержит информацию о планируемом собрании и не является просьбой о разрешении
Observer	Someone who watches and reports on the progress of an assembly from a neutral point of view	Наблюдатель	Лицо, которое занимается наблюдением за ходом собрания и сообщает о происходящем с нейтральной точки зрения

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
Organizer	The person or persons with primary responsibility for an assembly	Организатор	Лицо или лица, несущие основную ответственность за собрание
Parade	see <i>Procession</i> .	Парад	<i>См. Шествие.</i>
Participant	A person intentionally and voluntarily present at an assembly and supporting the message of the assembly	Участник	Лицо, которое намеренно и добровольно присутствует на собрании и поддерживает выражаемое на нем мнение
Peaceful enjoyment of one's possessions (right to)	The right to protection of property and against its deprivation	Право на уважение своей собственности	Право на защиту собственности и защиту от посягательств на собственность
Penalty	A punishment established by law for its breach	Мера наказания	Установленное законом наказание за нарушение закона
Peremptory norm	A fundamental principle of international law considered to have acceptance among the international community of states as a whole. Peremptory norms do not require consent and cannot be violated by any state.	Императивная норма	Основополагающий принцип международного права, который считается общепринятым в международном сообществе государств в целом. Императивные нормы не требуют согласия, и ни одно государство не имеет права их нарушать

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
Permit	The formal grant of permission by an regulatory authority to hold an assembly	Разрешение	Официальное согласие административного органа на проведение собрания
Presumption in favor of holding assemblies	The presumption that an assembly may proceed in the absence of well-founded justifications for the imposition of restrictions or for preventing the assembly from occurring	Презумпция в пользу проведения собрания	Предположение о том, что при отсутствии обоснованных причин для наложения ограничения или запрета на проведение данного собрания такое собрание может состояться
Prior restraint	Restrictions imposed in advance of an event	Предварительное ограничение	Ограничение, наложенное до проведения собрания
Procession	A gathering that moves along public thoroughfares. A procession may involve the use of vehicle or other conveyances.	Шествие, процессия	Вид собрания, характеризующийся движением вдоль дорог общего пользования. Процессия может использовать транспортные средства и другие средства передвижения.

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
Proportionality (principle of)	The principle requiring that the least intrusive means of achieving the legitimate objective being pursued by the authorities should always be given preference	Пропорциональность (принцип)	Принцип, требующий, чтобы при применении властями мер для достижения законной цели, предпочтение всегда отдавалось мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства
Protection of health and morals	The notion refers to public health and public morals	Охрана здоровья и нравственности	Это понятие относится к здоровью населения и общественной морали
Protection of rights and freedoms of others	Prevention of major interference with the conflicting rights and freedoms of others	Защита прав и свобод других лиц	Предотвращение серьезного вмешательства в осуществление прав и свобод других лиц
Public order	Security in public places	Общественный порядок	Безопасность в общественных местах
Public safety	A broad notion involving the protection of the population at large from varied kinds of significant damage, harm, or danger, including emergencies	Общественная безопасность	Широкое понятие, включающее защиту населения в целом от разных видов серьезного ущерба, вреда или опасности, в том числе в чрезвычайных ситуациях

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
Public space	A space where everyone is free to come and leave without restriction (e.g., streets, parks etc.)	Общественное место	Территория или место, доступное для свободного входа и выхода всех лиц без ограничения (например, улицы, парки и т. д.)
Rally	A static demonstration	Митинг	Общественное выступление, которое проходит на одном месте
“Reasonable excuse” defence	A defence applicable where failure to comply was not willful but a matter of impossibility	Защита на основании наличия «уважительной причины»	Принцип защиты, применимый там, где несоблюдение закона произошло не по свободной воле, а в связи с невозможностью его соблюдения
Regulatory authority	The authority responsible for taking decisions about public assemblies	Административный орган	Орган, ответственный за принятие решений в отношении публичных собраний
Riot control	Measures taken to control an act of public violence by an unruly mob	Действия по пресечению массовых беспорядков	Меры по пресечению насильственных действий, совершаемых вышедшей из-под контроля толпой

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
Risk assessment	An assessment of possible risks or problems associated with an assembly and the development of a plan of action to counter such risks	Оценка риска	Оценка возможных рисков или проблем, связанных с собранием, и разработка плана для противодействия этим рискам
Sanction	A coercive measure intended to ensure compliance with the law	Мера принуждения	Принудительная мера, направленные на обеспечение соблюдения закона
Simultaneous assemblies	An assembly that takes place at the same time and place as another one, but which has no relationship to the other event	Одновременные собрания	Собрание, которое проходит в то же время и в том же месте, что и другое собрание, но при этом никак не связано с этим другим собранием
Sit-in	A static demonstration in which participants seat themselves in a particular place and refuse to move	Сидячая демонстрация	Общественное выступление, участники которого садятся в определенном месте и отказываются его покинуть
Spontaneous assembly	An assembly that takes place as an urgent response to an event or item of news	Стихийное собрание	Собрание, которое проходит как срочный ответ на какое-либо событие или сообщение

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
Steward; marshal	A person, working in co-operation with assembly organizer(s), with a responsibility to facilitate an event and help ensure compliance with any lawfully imposed restrictions	Распорядитель (на собрании)	Лицо, работающее совместно с организатором (организаторами) собрания, в обязанности которого входит содействие проведению собрания и оказание помощи по обеспечению соблюдения любых законных ограничений
Supporter	Someone who is in the close proximity of the assembly and shares the views expressed	Сочувствующее лицо	Любое лицо, которое находится в непосредственной близости от собрания и разделяет выражаемые на нем взгляды
Unlawful assembly	An assembly that proceeds in noncompliance with the law regulating assemblies	Незаконное собрание, собрание с несоблюдением закона	Собрание, которое проходит не в соответствии с законом, регулирующим собрания
Use of force	Exertion of physical force as a means of compulsion or coercion	Применение силы	Применение физической силы как средства принуждения или ограничения - сдерживания

Термин на английском языке	Определение на английском языке	Термин на русском языке	Определение на русском языке
Violence	Illegal or abusive exertion of physical force	Насилие	Незаконное использование или злоупотребление физической силой

Примечания

- ¹ См. также: документ CDL-AD(2005)040 "Opinion on OSCE/ODIHR Guidelines for Drafting Laws Pertaining to Freedom of Assembly" (Мнение о «Руководящих принципах ОБСЕ/БДИПЧ по подготовке законодательства о свободе собраний»), принятый Венецианской комиссией Совета Европы на своем 64-м пленарном заседании в Венеции 21-22 октября 2005 г.
- ² «Мнения» можно найти по адресу: <http://www.legislationline.org> и http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_Opinion_ef.asp?L=E.
- ³ См., например: дело «Оя Атаман против Турции» (*Oya Ataman v. Turkey*), 2006, п. 16 (ссылка на мнение Венецианской комиссии по поводу проекта «Руководящих принципов»); дело «Джиллан и Квинтон против Соединенного Королевства» (*Gillan and Quinton v. UK*), 2010, п. 47 [на момент написания запрос на передачу дела на рассмотрение Большой палаты еще не был рассмотрен].
- ⁴ См., например: Note by the Secretary-General on Human rights defenders: Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms (Записка Генерального Секретаря о правозащитниках: Поддержка и защита прав человека: вопросы прав человека, в том числе альтернативные подходы к усовершенствованию эффективного использования прав человека и основных свобод), A/62/225, Sixty-second session, paras 91-92 относительно наблюдательной роли Управления Верховного комиссара по правам человека во время протестных выступлений в Непале в апреле 2006 г. См. также: Документ ООН UN Doc. A/HRC/7/28/Add.3 "Report of the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders, Hina Jilani, Addendum: Mission to Serbia, including Kosovo" (Отчет Специального представителя Генерального секретаря Хины Джилани о положении правозащитников. Приложение: Визит делегации в Сербию, включая Косово), para.111 (см. ниже примечание 33).
- ⁵ В основном, соответствующие стандарты содержатся в Международном пакте о гражданских и политических правах и в Европейской конвенции по правам человека, а также применяются в практике работы Комитета ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) соответственно.
- ⁶ В том числе Конституционные суды стран-членов ОБСЕ, а также стран, не входящих в ОБСЕ.
- ⁷ Как отмечал Объединенный парламентский комитет по правам человека Соединенного Королевства, предпочтительней «разрабатывать сами законы в достаточно точных формулировках таким образом, чтобы ограничивать и регламентировать дискреционное право полиции, чем полагаться на усмотрение принимающих решения лиц в отношении их соответствия правам человека». См.: Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating Respect for Rights: A Human Rights Approach to Policing Protest* (Объединенный парламентский комитет по правам человека Соединенного Королевства, Проявление уважения к правам человека: Подход с позиций прав человека к охране порядка во время протестных выступлений), Volume 1, London: HMSO, HL Paper 47-I; HC 320-I, 23 March 2009, pp.21-22 and para.76 (еще раз повторено в Рекомендации 4).
- ⁸ См., например: «Бончковски и другие против Польши» (*Bączkowski and Others v. Poland*), 2006, с. 5: «Конституция прямо гарантирует свободу собраний, а не право на собрания. В обязанности государства не входило предоставление права на собрание; его обязанность ограничивалась обеспечением мирного проведения собраний».
- ⁹ Например, в соответствии с законодательством Таджикистана, участником является лицо, которое поддерживает цели данного мероприятия.

- ¹⁰ Статья 22 МПГПП и Статья 11 ЕКПЧ. См. параграф 107 «Косвенные ограничения свободы собраний».
- ¹¹ Статья 17 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств, которая базируется на пунктах 32.4 и 32.6 Копенгагенского документа СБСЕ.
- ¹² Статья 12 МПГПП и Статья 2 Протокола 4, ЕКПЧ.
- ¹³ Например, «Джавит Ан против Турции» (*Djavit An v. Turkey*), 2003 г.; «Фока против Турции» (*Foka v. Turkey*), 2008 г. См. также параграф 107 «Косвенные ограничения свободы собраний».
- ¹⁴ Статья 19(2) и (3) МПГПП и статья 10 ЕКПЧ. Свобода выражения мнения включает право придерживаться определенных убеждений, а также свободу получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государства и независимо от государственных границ. Европейский Суд по правам человека неоднократно отмечал, что на практике свобода собраний и свобода выражения мнения зачастую тесно связаны. См., например: «Эзелен против Франции» (*Ezelin v. France*), 1991, пп. 37, 51; «Джавит Ан против Турции» (*Djavit An v. Turkey*), 2003, п. 39; «Христианско-демократическая народная партия против Молдовы» (*Christian Democratic People's Party v. Moldova*), 2006, п. 62; «Оллингер против Австрии» (*Öllinger v. Austria*), 2006, п. 38.
- ¹⁵ Статья 18 МПГПП и статья 9 ЕКПЧ.
- ¹⁶ См.: Совместное заявление по вопросу о расизме и средствах массовой информации Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика Организации американских государств по вопросам свободы выражения мнений (*Joint Statement on Racism and the Media by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression*"), http://www.osce.org/documents/rfm/2000/11/195_en.pdf). См. также: Helen Fenwick, *The Right to Protest, the Human Rights Act and the Margin of Appreciation* (Право на протест, закон о правах человека и границы понимания). *Modern Law Review*, Vol. 62, No. 4, July 1999, pp. 491-492-3.
- ¹⁷ См., например: дело «Энержи Япи-Йол Сен против Турции» (*Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey*), 2009 (документ только на французском языке), в котором Большая палата Европейского суда по правам человека признала, что, участвуя в общенациональной однодневной забастовке, члены профсоюза использовали свое право на свободу мирных собраний. Более того, хотя право на забастовки и не является абсолютным, запрет, не разрешающий всем государственным служащим или сотрудникам предпринимать такие действия, был непропорциональным и не отвечал настоятельной общественной необходимости.
- ¹⁸ В редакции от 3 мая 1996 г. (STE No.163).
- ¹⁹ Международная конференция труда (МКТ) в резолюции, принятой на 54-ой сессии в 1970 г., указала, что право на собрания (помимо прочих) «является неотъемлемой частью обычного использования профсоюзами своих прав». См.: *Freedom of association and collective bargaining: Resolution of 1970 concerning trade union rights and their relation to civil liberties* (Свобода собраний и переговоры о заключении коллективного договора: Резолюция 1970 г., относящаяся к правам профсоюзов и их связи с гражданскими свободами), Document No. (ilolex): 251994G16. Конкретный пример можно найти в материалах Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций [МОТ] (CEACR): *Committee of Experts on the Application of [ILO] Conventions and Recommendations (CEACR), "Individual Observation concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention"*, 1948 (No. 87) Malawi (ratification: 1999; Document No. (ilolex): 062006MWI087, published 2006 (Отдельное наблюдение относительно свободы

объединений и защиты права организовывать конвенции, 1948 г., (№ 87) Малави (ратификация: 1999 г.; Документ № (ILOlex): 062006MWO87, опубликован в 2006 г.): «Комитет отмечает, что... жестокое полицейское подавление протестного шествия рабочих чайной промышленности в сентябре 2004 г., а также и другие вопросы, ранее поднятые Комитетом в отношении права на забастовку... Свобода собраний и демонстраций составляет основной аспект прав профсоюзов и ... власти должны воздерживаться от любого вмешательства, которое может ограничить это право или помешать его законному использованию, при условии, что использование этих прав не несет в себе серьезной и неминуемой угрозы публичному порядку...».

- ²⁰ Например, целый ряд дел возник в связи с регламентированием протестов, непосредственно связанных с предвыборными кампаниями в 2009 г. в Молдове. См., например: жалоба № 29837/09 «Radu Pora (Раду Попа) против Молдовы», жалоба № 24163/09 «Sergiu Mocanu (Сержиу Мокану) против Молдовы», жалоба № 19828/09 «Stati and Marinescu (Стати и Маринеску) против Молдовы», жалоба № 20253/09 «Mătăşaru (Матасару) против Молдовы». Аналогичное дело – «Султанов Видади против Азербайджана» (Sultanov (Vidadi) v. Azerbaijan), жалоба № 21672/05.
- ²¹ См., например: OSCE/ODIHR Panel on Freedom of Assembly and European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) "Opinion on the Amendments to the Law of the Kyrgyz Republic on the Right of Citizens to Assemble Peaceably, Without Weapons, to Freely hold Rallies and Demonstrations", Strasbourg/Warsaw, 27 June 2008, Opinion-Nr.: FOA – KYR/111/2008 (Мнение относительно поправок к Закону Республики Кыргызстан о праве граждан на мирные собрания без оружия, на право свободно проводить массовые собрания и демонстрации), URL: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/824/file/test.pdf>. См. также: Визит делегации ОБСЕ в Республику Кыргызстан во время выборов президента республики, 23 июля 2009 г.: Statement of Preliminary Findings and Conclusions (Заявление относительно выявленных фактов и предварительные выводы), с. 3; Комитет ООН по правам человека, в своем документе Concluding Observations of the Human Rights Committee: Republic of Moldova (Заключительные замечания Комитета по правам человека: Республика Молдова) МПГПП/MDA/CO/2 от 4 ноября 2009 г., пункт 8(d), на фоне применения насильственных мер по отношению к демонстрациям, организованным после выборов, в апреле 2009 г., отмечает, что «государство обязано... (d) обеспечить уважение права на свободу собраний в соответствии со статьей 21 Пакта, в том числе за счет применения Закона о собраниях 2008 г. и ввода в действие мер безопасности, например, соответствующей подготовки сотрудников полиции, чтобы больше такие нарушения прав человека со стороны персонала правоохранительных органов не повторялись»; Комитет ООН по правам человека, Concluding Observations of the Human Rights Committee: Azerbaijan (Заключительные замечания Комитета по правам человека: Азербайджан) МПГПП/AZE/CO/3, 13 августа 2009 г., пункты 16-17.
- ²² «Баранкевич против России» (Barankevich v. Russia), 2007, п. 30. В таких обстоятельствах статью 11 следует интерпретировать в свете статьи 9 (См. Barankevich, пп. 20 и 40). Суд далее постановил в п. 31: «Было бы несовместимо с основополагающими ценностями Конвенции, если бы реализация прав меньшинства, гарантируемых Конвенцией, была обусловлена одобрением этих прав со стороны большинства».
- ²³ См., среди прочих, дело «Бончковски и другие против Польши» (Bączkowski and Others v. Poland), 2007, п. 63; «Гайд-парк и другие против Молдовы № 1» (Hyde Park and others v. Moldova, No.1), 2009, п. 28; «Гайд-парк и другие против Молдовы № 2», 2009, п. 24; «Гайд-парк и другие против Молдовы № 3», 2009, п.24; «Шасонью и другие против Франции» (Chassagnou and Others v. France [GC]), 1999, п.112; «Христианско-демократическая народная партия против Молдовы» (Christian Democratic People's Party v. Moldova), жалоба № 28793/02, решение от 14 февраля 2006 г., п. 64; «Янг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства» (Young, James and Webster v. UK), 1981, п. 63.

- ²⁴ Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1948 г., представляет собой именно декларацию, а не имеющий обязательную силу договор. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) и его первый официальный Протокол были приняты в 1966 г. с целью приведения в действие принципов, провозглашенных в Декларации. Эти три документа, взятые вместе, образуют Международный Билль о правах человека. МПГПП определяет общепризнанные минимальные стандарты в сфере гражданских и политических прав. Обязательства, принятые государствами, ратифицировавшими или присоединившимися к МПГПП, подлежат исполнению с того момента, как государство становится участником МПГПП. Применение МПГПП государствами-участниками отслеживается независимым экспертным органом – Комитетом ООН по правам человека. Все государства-участники обязаны представлять Комитету регулярные отчеты о соблюдении прав. В дополнение к процедуре отчетов, статья 41 Пакта предусматривает, что Комитет может рассматривать сообщения государств о невыполнении положений Пакта другими государствами. Кроме того, Первый факультативный протокол к МПГПП наделяет Комитет полномочиями по рассмотрению индивидуальных жалоб в отношении невыполнения положений Пакта государствами, присоединившимися к Протоколу. Далее см. Приложение I.
- ²⁵ ЕКПЧ является наиболее полным и авторитетным договором в сфере прав человека для стран Европейского региона. Договор открыт для подписания с 1950 года. Все государства-участники Совета Европы должны ратифицировать Конвенцию в течение одного года с момента присоединения государства к Уставу Совета Европы. ЕКПЧ устанавливает ряд основных прав и свобод, и участники Конвенции обязуются гарантировать эти права и свободы всем, кто находится под их юрисдикцией. Обращения от частных лиц и государств рассматривает Европейский суд по правам человека в Страсбурге. По запросу Комитета министров Совета Европы Суд также может давать консультативные заключения по толкованию положений ЕКПЧ и протоколов к ней. См. Приложение I.
- ²⁶ Согласно статье 44 Американской конвенции, «любое лицо или группа лиц, или любая неправительственная организация, законно признанная в одном или нескольких государствах-членах Организации [американских государств], могут направлять в [Межамериканскую] Комиссию [по правам человека] петиции, содержащие обвинения или жалобы о нарушении настоящей Конвенции каким-либо государством-участником». См. Приложение I.
- ²⁷ Конвенция СНГ была открыта для подписания 26 мая 1995 г. и вступила в силу 11 августа 1998 г. Конвенцию подписали семь из двенадцати государств-членов СНГ (Армения, Беларусь, Грузия, Кыргызстан, Молдова, Россия, Таджикистан), Конвенцию ратифицировали Беларусь, Кыргызстан, Российская Федерация и Таджикистан. См., например: Решение о компетентности [Европейского] Суда [по правам человека] давать свое консультативное заключение относительно «совместного существования Конвенции по защите прав человека и основных свобод Содружества независимых государств и Европейской конвенции по защите прав человека» (Decision on the Competence of the [European] Court [of Human Rights] to Give and Advisory Opinion concerning “the coexistence of the Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms of the Commonwealth of Independent States and the European Convention on Human Rights”), 2 июня 2004 г.
- ²⁸ См. статью 29 ВДПЧ, положение относительно общих ограничений.
- ²⁹ См.: Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (Пакт ООН о гражданских и политических правах, Комментарий КГПП), 2nd edition. Kehl: N.P. Engel, 2005, pp. 481-494; Joseph, S., Schultz, J., and Castan, M. The International Covenant on Civil and Political Rights

(Международный пакт о гражданских и политических свободах, 2nd edition, New York: OUP, 2004, pp. 568-575.

- ³⁰ См., например: Организация Американских государств, Annual Report of the Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression (Ежегодный отчет Управления Специального докладчика по соблюдению права на свободу выражения мнения), 2005, глава 5 «Публичные демонстрации как реализация права на свободу выражения мнения», URL: <http://www.cidh.oas.org/relatoria/showarticle.asp?artID=662&IID=1>; Документ ООН U.N. Doc. A/62/225 "Human Rights Defenders: Note by the Secretary-General" (Правозащитники: Записка Генерального секретаря), 13 August 2007, Section D, pp.8-14: 'Monitoring the right to protest at the regional level: jurisprudence and positions of regional mechanisms' (Мониторинг права на протест на региональном уровне: юриспруденция и возможности региональных механизмов), URL: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4732dbaf2.pdf>
- ³¹ Например, после вынесения решения Европейским судом по правам человека по делу *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria* (Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии) 2001 г. Министерство юстиции Болгарии направило мэрам соответствующих городов перевод решения ЕСПЧ на болгарский язык, приложив к нему циркулярное письмо. Для того чтобы проинформировать суды и общественность о новой, обязательной интерпретации закона, суд также разместил перевод этого решения на болгарский язык на своем веб-сайте по адресу: <http://www.mjeli.government.bg/>. См.: Human Rights Information Bulletin, No.64, 1 December 2004 – 28 February 2005, pp. 49-50. (ISSN 1608-9618 H/Inf (2005) 3), URL: http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/hrib64e.pdf.
- ³² См., например, дело «Мкрчан против Армении» (*Mkrtychyan v. Armenia*), 2007, п. 39, относительно необходимого качества любого такого закона - удовлетворение требованию предсказуемости.
- ³³ Украина, например, обратилась с просьбой об оценке ее нового законопроекта «Об организации и проведении мирных демонстраций». См.: Joint Opinion of the ODIHR and Venice Commission on the order of organising and conducting peaceful events of Ukraine (14 December 2009) CDL-AD(2009)052; Opinion no. 556/2009; ODIHR Opinion-Nr:FOA-UKR/144/2009. URL: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/2908/file/144_FOA_UKR_14%20DECo9_en.pdf. Необходимость недвусмысленного законодательства, регламентирующего публичные собрания, также признавалось и в Косово – см.: Документ ООН A/HRC/7/28/Add.3, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the situation of human rights defenders, Hina Jilani, Addendum: Mission to Serbia, including Kosovo [Отчет Специального представителя Генерального секретаря о положении правозащитников, Хина Джилани, Приложение: Визит делегации в Сербию, включая Косово] от 4 марта 2008 г., п. 111: «Во времени этого визита парламент Косово уже принял закон о публичных собраниях, который в это время находился на рассмотрении в юридическом отделе Миссии ООН по делам временной администрации в Косово. Позднее Специального представителя проинформировали, что этот закон не может быть опубликован, поскольку законотворчество в этой области находится вне компетенции парламента Косово. Действующее законодательство в отношении свободы собраний представлено законом, принятым в 1981 г. в бывшей Федеративной республике Югославия... Специальный Представитель настоятельно просила принять адекватное законодательство в отношении свободы публичных собраний. Адекватное законодательство и его скрупулезное применение необходимо для предотвращения повторения трагических событий, которые имели место 10 февраля 2007 г. Специальный Представитель предлагает разработать и применять соответствующее законодательство, используя в качестве пособия «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», опубликованные Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), которые и были разработаны с этой целью. Кроме того, она ссылается на рекомендации,

приведенные в ее Отчетах генеральной Ассамблеи за 2006 и 2007 гг., в которых особое внимание уделено свободе мирных собраний и праву на протест в контексте соблюдения права на свободу собраний».

- ³⁴ CDL-AD(2005)040, п. 12.
- ³⁵ См. например: «Эзелен против Франции» (*Ezelin v. France*), 1991, п. 35. Таким образом, если право на свободу мирных собраний считается *lex specialis*, то суд в данном деле не мог бы обнаружить нарушение права на свободу выражения мнения, если он по тем же фактам уже установил, что не имело места нарушение права на свободу мирных собраний. Этот вопрос г-н Курт Херндль затронул в своем особом мнении по делу «Кивенмаа против Финляндии» (*Kivenmaa v. Finland*), 1994, CCPR/C/50/D/412/1990, п. 3.5.
- ³⁶ «Институт Отто Премингера против Австрии» (*Otto-Preminger-Institut v. Austria*), 1994, п. 47.
- ³⁷ См., например: «Вайнаи против Венгрии» (*Vajnai v. Hungary*), 2008, п. 20-26 (обсуждается судебная практика применения статьи 17, сделан вывод о том, что ее применение в данном деле не является нарушением права подачи петиций в целях статьи 17). Аналогичным образом статья 17 не применялась в деле «Сула против Франции» (*Soulas v. France*), 2008 г. (документ только на французском языке), или в деле «Объединение граждан «Радко» и Паунковски против бывшей Югославской республики Македония» (*Association of Citizens Radko & Paunkovski v. Former Yugoslav Republic of Macedonia*), 1999, п. 77. Эти дела контрастируют с делами *Glimmerveen and Hagenbeek v. the Netherlands* (Глиммервен и Хагенбек против Нидерландов), 1979, *Garaudy v. France* (Гароди против Франции), 2003, и *Lehideux and Isorni v. France* (Леидё и Изорни против Франции), 1998.
- ³⁸ См. также Manfred Nowak, U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary (2-е изд., Kehl: N.P. Engel: 2005): [Манфред Новак, Пакт ООН о гражданских и политических правах: Комментарий КПП], стр. 373: «Значение термина «собрание» в пакте не определено, скорее оно подразумевается. Поэтому его следует интерпретировать в соответствии с обычным, признаваемым в национальных системах права значением, принимая во внимание объект и цель этого традиционного права. Без сомнения, не каждое собрание лиц требует особой защиты. Скорее лишь намеренная и временная встреча нескольких лиц для достижения определенной цели подлежит защите в контексте свободы собраний». В деле *Kivenmaa v. Finland* (Кивенмаа против Финляндии), документ № 412/1990, в пункте 7.6 Комитет ООН по правам человека отмечает, что «публичное собрание понимается как встреча нескольких (более одного) лиц для достижения легальной цели в публичном месте, куда имеют доступ и другие лица, а не только приглашенные для участия в этой встрече».
- ³⁹ Флэшмоб – это кратковременная массовая акция, когда в каком-то месте собирается группа людей, выполняет какие-то действия и быстро расходится. Несмотря на то, что такие мероприятия планируют и организуют, они не подразумевают участия какой-либо формальной организации или группы. Они могут быть спланированы с помощью новых технологий (SMS и Твиттера). *Raison d'être* (смысл) этих акций подразумевает элемент неожиданности, который невозможно обеспечить, если направлять предварительное уведомление.
- ⁴⁰ См. (в общем случае) решения Конституционного суда Германии по вопросу блокирования дорог перед военными объектами: BVerfGE 73,206, BVerfGE 92,1 и BVerfGE 104,92. Однако следует отметить, что блокирование дорог в качестве протестной тактики при определенных обстоятельствах может быть ограничено согласно статье 11(2). См., например: дело *Lucas v. UK* (Лукас против Соединенного Королевства), 2003 (решение о приемлемости дела), когда Европейский суд по правам человека объявил неприемлемой жалобу участницы демонстрации у военно-морской базы Faslane (Шотландия), где протестующие против атомной подводной лодки «Трайдент»

заблокировали дорогу общего пользования, поскольку было признано, что она нарушила мирный характер собрания.

- ⁴¹ В решении по делу *Christians Against Racism and Fascism v. UK* (Христиане против расизма и фашизма) (CARAF) против Соединенного Королевства) 1980 г. Европейская комиссия признала, что «свобода мирных собраний распространяется не только на статичные собрания, но и на публичные шествия» (стр. 148, п. 4). Впоследствии это толкование послужило основой для вынесения решений по другим делам, включая дело *Plattform 'Ärzte für das Leben' v. Austria* (Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии), 1988, и *Ezelin v. France* (Эзелин против Франции), 1991. В решении по последнему делу указано, что право на свободу собраний «реализуется, в частности, и участниками публичных шествий» (Комиссия, п. 32). См. также David Mead, *The Right to Peaceful Process under the European Convention on Human Rights – A Content Study of Strasbourg Case Law* [Право на мирные шествия в соответствии с Европейской конвенцией по правам человека - Изучение практики Страсбургского суда] *4 European Human Rights Law Review*, (2007) pp. 345-384.
- ⁴² Например, в Познани (Польша) власти отказались признать мероприятие «Критическая масса – Великий велосипедный пробег» в качестве публичного собрания согласно статье 7(2)(3) польского «Закона о собраниях» и статье 57 Конституции. Власти отнесли этот пробег к категории «другие мероприятия», подпадающей под статью 65 «Закона о дорожном движении» (в соответствии с которым требуется, чтобы организаторы мероприятия получали административное разрешение на его проведение). См.: Adam Bodnar and Artur Pietryka, *Freedom of Assembly from the Cyclist's Perspective* (Свобода собраний с точки зрения велосипедиста), Хельсинкский Фонд по правам человека (Helsinki Foundation for Human Rights), 18 сентября 2009 г., в котором приведена ссылка на решение Конституционного суда Польши от 18 января 2006 г. (K21/05) в отношении варшавского Парада равенства, где Суд установил различие между собраниями (организованными для выражения соответствующих взглядов) и соревнованиями или гонками (спортивно-оздоровительными мероприятиями, не имеющими политико-коммуникативного значения). См. также: Kay v. Commissioner of Metropolitan Police (Кей против Комиссара полиции Большого Лондона), 2008, UKHL 69, в котором отмечено, что велопробег «Критической массы», у которого нет заранее установленного маршрута, может интерпретироваться как «проводимое обычным образом» шествие (таким образом, организаторы освобождаются от необходимости подачи предварительного уведомления о данном мероприятии в соответствии с Законом Великобритании о публичном порядке 1986 г.). Лорд Филипс (в пункте 25) определил три возможные альтернативные толкования требования, определенного Законом о публичном порядке 1986 г.: «(i) Требование об уведомлении не относится к шествию, у которого нет предопределенного маршрута; (ii) Требование об уведомлении не относится к шествию, у которого нет предопределенного маршрута, потому что практически неосуществимо выполнить требования раздела 11(1); или (iii) Требование о подаче уведомления удовлетворено, если в поданном уведомлении сказано, что маршрут будет выбран спонтанно».
- ⁴³ *Barraco v. France* (Баррако против Франции), 2009 г., документ имеется только на французском языке).
- ⁴⁴ *Women and Waves v. Portugal* («Женщины и волны» против Португалии), 2009 г. Здесь, однако, следует отметить, что Европейская комиссия по правам человека ранее, в деле *Anderson v. UK* (Андерсон против Соединенного Королевства), жалоба № 33689/96, решение о приемлемости дела от 27 октября 1997 г., посчитала, что «в данном случае... ничто не указывает на то, ... что свобода собраний предполагает гарантию права прохода и повторного прохода через общественные места или организацию собраний с чисто социальными целями в любом месте по чьему-то желанию...».

- ⁴⁵ См., например: дело *Çiloğlu and Others v. Turkey* (Чилоглу и другие против Турции), 2007 (документ имеется только на французском языке), в котором Европейский суд по правам человека отметил, что незаконные еженедельные сидячие забастовки у здания Стамбульской средней школы в знак протеста против планов строительства тюрьмы типа F (каждую неделю по утрам в субботу в течение более чем трех лет), в которых принимало участие около 60 человек, превратилось почти в перманентное событие, которое нарушало движение транспорта и нарушало общественный порядок и спокойствие: «С учетом длительности и количества предыдущих демонстраций Суд посчитал, что реакция властей находилась в пределах свободы усмотрения, позвольительной для государств при рассмотрении таких вопросов. Большинство в пять голосов против двух Европейский суд решил, что [разгон этой демонстрации] не привел к нарушению статьи 11». См. также: дело *Cisse v. France* (Сисс против Франции) 2002 г., в котором освобождение церкви в Париже от группы нелегальных иммигрантов численностью около 200 человек, занимавших ее в течение двух месяцев, было признано вмешательством (хотя и оправданным на основании принципа общественного здоровья, п. 52) в право заявителя на свободу мирных собраний (пп. 39-40). В деле *Friedl v. Austria* (Фридл против Австрии) 1992 г. Европейская комиссия, признав жалобу по статье 11 неприемлемой, не приняла решение о том, попадает ли лагерь пятидесяти (в среднем) бездомных лиц со столами и стендами с фотографиями, который существовал круглосуточно в течение одной недели, прежде чем его разогнали, под определение «мирное собрание» статьи 11(1) ЕКПЧ. Европейская комиссия отметила, что ранее она придерживалась того мнения, что демонстрации в виде повторяющихся сидячих забастовок, блокирующих дорогу, действительно попадают в сферу применения статьи 11(1), хотя, в конечном итоге, эту акцию ограничили, обосновав это ограничение соображениями общественного порядка (*G v. the Federal Republic of Germany* [Г. против Федеративной Республики Германия], решение о приемлемости 1989 г.). В 2008 г. Конституционный суд Венгрии отклонил жалобу на «неконституционное упущение», поскольку закон не смог обеспечить адекватную защиту права на свободное перемещение и право на движение транспорта от «экстремальных форм» реализации права на собрания. Конституционный суд посчитал, что если свободу движения могут нарушать акции, которые «практически не имеют временных ограничений», то такие акции «не защищены статьей 62(1) Конституции, поскольку их нельзя рассматривать как собрания». Этот термин, используемый в Конституции, явно относится к «совместному выражению мнений в рамках фиксированных отрезков времени». Суд отметил, что хотя организаторы могут заранее не знать, сколько времени действительно продлится собрание (и срок может быть длиной в «несколько дней»), тем не менее, временные рамки следует указывать. Организаторы могут потом «подать дополнительное уведомление, чтобы продлить срок мероприятия» (Решение 75/2008, (V.29.) AB). В этой связи следует отметить дело в Великобритании, связанное с женским лагерем мира Олдермастон (AWPC) – он в течение последних 23 лет разбит на земле, принадлежащей государству, вблизи объекта, связанного с ядерным оружием. Женщины собираются в этом лагере на выходные дни через каждые две недели; в это время они проводят пикетирования, собрания, раздают листовки. В британском деле *Tabernacle v. Secretary of State for Defence* (Табернакл против министра обороны Великобритании) [2009 г.] подзаконный акт 2007 г., подразумевавший запрещение организации лагерей с палатками, передвижными домами на колесах, на деревьях и с помощью других подобных средств на «контролируемых землях», был признан нарушающим права подавшего жалобу лица на свободу выражения мнения и собраний. Суд отметил, что такой конкретный характер действий и форма протеста (лагерь) уже получили символическую значимость, не отделимую от посылы такого протеста. См. также: дело *Lucas v. UK* (Лукас против Соединенного Королевства), 2003 г. (решение о приемлемости) в примечании 40.
- ⁴⁶ *Patyi v. Hungary* (Патый против Венгрии), 2008, ср. *Éva Molnár v. Hungary* (Мольнар против Венгрии), 2008, п. 42, и *Barraco v. France* (Баррако против Франции), 2009 (документ только на французском

языке). Установив, что в деле *Balcik and Others v. Turkey* (Балчик и другие против Турции) 2007 г. была нарушена статья 11 ЕКПЧ, Европейский суд по правам человека отметил, что Суд «был особенно поражен неумным желанием властей прекратить демонстрацию».

- ⁴⁷ Это позаимствовано из доктрины США о «публичном форуме». См., например, дело *Hague v. Committee for Industrial Organisation* (Хейг против Комитета промышленных организаций), 307 US 496 (1939).
- ⁴⁸ Например, в деле *Patyi and Others v. Hungary* (Паты и другие против Венгрии), 2008, пп. 42-43, Европейский суд по правам человека отклонил аргументы правительства Венгрии в отношении возможного нарушения дорожного движения и работы общественного транспорта (сравните с делом *Éva Molnár v. Hungary* 2008 г.). Дополнительные аргументы против установления приоритета дорожного транспорта над свободой собраний можно найти в работе Nicholas Blomley, *Civil Rights Meets Civil engineering: Urban Public Space and Traffic Logic*. *Canadian Journal of Law and Society*, Vol. 22, No. 2, 2007, pp. 55-72.
- ⁴⁹ См., например: дело *Acik v. Turkey* (Ачик против Турции) 2009 г. (арест студента за протест во время речи ректора университета, нарушение статей 3 и 10 ЕКПЧ); дело *Cisse v. France* (Сисс против Франции), 2002; *Barankevich v. Russia* (Баранкевич против России), 2007, п. 25: «Право на свободу собраний включает как закрытые собрания, так и собрания на открытых для общего пользования улицах...» Использование таких зданий может регулироваться в соответствии с санитарно-гигиеническими нормами и нормами безопасности, а также с антидискриминационными законами. Обратитесь также к дискуссии по поводу «квазипубличного пространства» в докладе Объединенного парламентского комитета по правам человека Соединенного Королевства: *Joint Committee on Human Rights, Demonstrating Respect for Rights: A Human Rights Approach to Policing Protest* (Проявление уважения к правам: подход с позиций прав человека к поддержанию порядка во время протестных акций), Volume 1, London: HMSO, HL Paper 47-I; HC 320-I, 23 March 2009) at pp.16-17 "Public and Private Space".
- ⁵⁰ См., например: дело *Djavit An v. Turkey* (Джавит Ан против Турции), 2003, п. 56, и дело *Rassemblement Jurassien and Unité Jurassienne v. Switzerland* («Сбор жителей Юра» и «Единство жителей Юра» против Швейцарии), 1979, п. 119.
- ⁵¹ Публичный порядок и уголовное законодательство также применимы к собраниям на территории, находящейся в частной собственности, что позволяет принимать соответствующие меры, если такие собрания приносят вред другим членам общества.
- ⁵² Владелец частной собственности имеет намного больше прав позволять или не позволять выступающему использовать свою собственность, чем государственные органы в отношении общественной собственности. Принуждение собственника к разрешению проведения собрания на территории его собственности может привести к нарушению права владельца на неприкосновенность частной и семейной жизни (статья 8 ЕКПЧ) или права на уважение своей собственности (статья 1 Протокола 1 к ЕКПЧ).
- ⁵³ См. например: Don Mitchell, *The Right to the City: Social Justice and the Fight for Public*, New York: The Guilford Press, 2003; Margaret Kohn, *Brave New Neighbourhoods: The Privatization of Public Space*, New York: Routledge, 2004; Kevin Gray and Susan Gray, *Civil Rights, Civil Wrongs and Quasi-Public Space*, EHRLR 46 [1999]; Fitzpatrick and Taylor, *Trespassers Might be Prosecuted: The European Convention and Restrictions on the Right to Assemble*, EHRLR 292 [1998]; Jacob Rowbottom, *Property and Participation: A Right of Access for Expressive Activities*, 2 EHRLR 186-202 [2005].
- ⁵⁴ В деле *Appleby v. United Kingdom* (Эпплби против Соединенного Королевства) 2003 г. в п. 39 приведена ссылка на пункты 42-46 дела *Özgür Gündem v. Turkey* (Озгур Гюндем против Турции),

2000 г. и на пункт 38 дела *Fuentes Bobo v. Spain* (Фуэнтес Бобо против Испании) 2000 г. Заслуживает внимания, что заявители в деле *Эпплби* ссылаются на соответствующее прецедентное право Канады (п. 35) и Соединенных Штатов (пп. 25-30 и 46). Суд принял во внимание: (а) разнообразие ситуаций, наблюдавшихся в государствах-участниках договора; (в) выбор, который необходимо сделать в отношении приоритетов и ресурсов (отметив, что позитивные обязательства «не должны налагать невозможную или непропорциональную нагрузку на органы власти»); и (с) права собственника торгового центра в соответствии со статьей 1 Протокола 1. В деле *Cisse v. France* (2002), процитированном выше в примечании 45, применимое национальное законодательство гласит, что «собрания в целях отправления религиозного обряда в помещениях, принадлежащих религиозным организациям или находящихся в их распоряжении, должны быть открыты для свободного посещения. Они освобождаются от [выполнения определенных требований], но остаются под надзором органов власти в интересах охраны общественного порядка».

- ⁵⁵ См., например: Timothy Zick, *Speech Out of Doors: Preserving First Amendment Liberties in Public Places*. Cambridge University Press, 2009, pp. 130-132: «В последние годы официальные лица на местном и национальном уровнях изменили архитектуру и ландшафты публичных мест таким образом, который может ограничить их оспаривание». Зик в своей работе также рассматривает архитектурные проекты, которые ограничивают масштабы коммуникативного взаимодействия с теми, кто находится внутри соответствующих зданий (например, предусматривая небольшое количество окон на нижних этажах или их полное отсутствие).
- ⁵⁶ В деле *Cisse v. France* (Сисс против Франции), 2002, п. 37. См. также: дело *G v. The Federal Republic of Germany* (Г. против Федеративной Республики Германия) 1989 г., где Европейский суд по правам человека отметил, что единственным видом собраний, которые нельзя отнести к категории «мирных собраний», являются те собрания, в которых организаторы и участники намерены применять насилие, которое приводит к общественным беспорядкам.
- ⁵⁷ *Christian Democratic People's Party v. Moldova* (Христианская демократическая народная партия против Молдовы) No.2, 2010, п. 23: «Власти обязаны доказать, что организаторы демонстрации намеревались применять насилие». В Европейский суд по правам человека было подано несколько жалоб в связи с реакцией турецких властей на анти-турецкую демонстрацию 19 июля 1989 года (пятнадцатую годовщину турецкого вторжения на Кипр) Турецкое правительство утверждало, что «насильственный характер» демонстрации поставил ее вне рамок защиты статьи 11. Хотя суд, по всей видимости, не признал, что статья 11 не распространяется на данное мероприятие, Суд, тем не менее, установил, что в свете определенной свободы усмотрения, которой могут пользоваться власти, вмешательство в право заявителей на свободу собраний не было непропорциональным. См. *Prototopara v. Turkey* (2009) (Протопапа против Турции), пара.107-111; *Christodoulidou v. Turkey* (2009) (Христодуджиду против Турции), пара.72-76; *Olymbiou v. Turkey* (2009) (Олимбиу против Турции), пара.120-124; *Papı v. Turkey* (2009), (Папи против Турции), пара.111-115; *Strati v. Turkey* (2009) (Страти против Турции), пара.121-125; и *Vrahimi v. Turkey* (2009) (Врахими против Турции), пара.117-121. Свои выводы Суд обосновывал выпущенным ранее докладом Европейской комиссии по правам человека в деле *in Chrysostomos and Parachrysostomos v. Turkey* (1993) (Христодуджиду и Папахрисостому против Турции), пара.109-110 (несмотря на особое мнение г-на Е. Бузутиля в этом деле). Комиссия указала на доказательства насилия, содержащихся в докладе Генерального секретаря ООН, а также видеоматериалы и фотографии, показывающие, что демонстранты «ворвались в буферную зону ООН ...», «прорвали проволочное ограждение, охраняемое ВСООНК и разрушили наблюдательный пост ВСООНК», а затем прорвались «через линию, образованную солдатами ВСООНК».
- ⁵⁸ Дело *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria* (Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии), 1988, п. 32 в отношении проведения шествия и богослужения вне помещения, которые были

организованы противниками аборт. Европейский суд по правам человека также часто заявлял, что, в соответствии со статьей 10(2), свобода выражения мнений «...действует не только в отношении «информации» или «идей», которые воспринимаются благосклонно, не считаются обидными или вызывают безразличное отношение, но и в отношении таких мнений, которые обижают, шокируют или вызывают обеспокоенность у государства или у любой группы населения. Этого требуют плюрализм, толерантность и широта взглядов, без которых существование демократического общества невозможно». Решение по делу *Handyside v. The United Kingdom* (Хэндисайд против Соединенного Королевства), 1976, п. 49, применялось в деле *Incal v. Turkey* (Инкал против Турции), 1998, п. 46; *Otto-Preminger-Institut v. Austria* (Институт Отто Премингера против Австрии), 1994, п. 49, и в совместном особом мнении, п. 3; *Müller and Others v. Switzerland* (Мюллер и другие против Швейцарии), 1988, п. 33; *Observer and Guardian v. United Kingdom* («Обзервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства), 1991, п. 59; *Chorherr v. Austria* (Чоргер против Австрии), (1993 г., Комиссия), п. 39.

⁵⁹ См.: *VVerfGE 69,315(360)* в отношении блокирования дорог перед военными объектами. См. п. 3: «Не следует считать, что их сидячая демонстрация с блокированием дорог выходит за рамки гарантий этого основного права лишь на том основании, что участников обвиняют в принуждении с применением силы». Далее см.: Peter E. Quint, *Civil Disobedience and the German Courts: The Pershing Missile Protests in Comparative Perspective*. Routledge-Cavendish, 2008.

⁶⁰ Если бы было принято более узкое определение «мирного» собрания, то это бы означало, что сфера применения данного права была бы изначально ограничена до такой степени, что «ограничительные положения» (такие, как положения, предусмотренные в статье 11(2) ЕКПЧ), оказались бы фактически излишними.

⁶¹ *Ziliberg v. Moldova* (Зилиберберг против Молдовы), решение о приемлемости 2004 г.

⁶² См., например, дело *In re E* (ребенок), Северная Ирландия [2008] UKHL 66. Существует «минимальный уровень жестокости», после достижения которого поведение можно считать «бесчеловечным или унижающим достоинство» в целях статьи 3 ЕКПЧ. Это зависит от всех обстоятельств дела, в том числе от продолжительности такого обращения, его физических и умственных последствий, пола, возраста и состояния здоровья жертвы. См. также: Nowak, Manfred *UN Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary*, op. cit., note 29, pp. 486-487.

⁶³ См., например, недавние дела в Соединенных Штатах, связанные с демонстрациями протеста во время похоронных процессий, такие как дело *Phelps-Roper v. Taft* (Фелпс-Роупер против Тафта, 2007 US Dist. LEXIS 20831 (ND Ohio, 23 марта 2007 г.). Как отмечает Манфред Новак, «в соответствии с обычным значением этого слова «мирное собрание» означает отсутствие насилия в различных формах его проявления, в частности, вооруженного насилия в самом широком смысле. Например, собрание теряет свой мирный характер, когда люди подвергаются физическому нападению или угрозам, витрины разбиты, мебель переломана, горят автомашины, швыряют бутылки с коктейлем Молотова или используют другое оружие... Так называемые «сидячие» демонстрации или блокирование являются мирными собраниями до тех пор, пока их участники не применяют силу...» Новак М., примечание 29, с. 487. См. также: David Kretzmer, *Demonstrations and the Law*, 19(1) *Israel Law Review* No. 47, 1984, pp. 141-3 – предлагается рассматривать границы «пикетирования в качестве преследования» на основании следующих принципов: (i) пикеты перед офисом публичного лица не могут считаться преследованием; (ii) пикеты перед офисом или местом ведения бизнеса непубличных лиц можно рассматривать в качестве преследования только в тех случаях, когда они выходят за пределы разумного с точки зрения их продолжительности и времени; (iii) пикеты перед жилищем публичного лица нельзя считать преследованием, за исключением тех случаев, когда они выходят за рамки... в отношении их продолжительности,

повода, времени и альтернативных подходов». См. также: Interim Report of the Strategic Review of Parading in Northern Ireland (Предварительный отчет по стратегическому анализу шествий в Северной Ирландии) 2008, p. 50, URL: <http://cain.ulst.ac.uk/issues/parade/srp/srp290408interim.pdf>.

- ⁶⁴ *Rassemblement Jurassien & Unité Jurassien v. Switzerland* («Сбор жителей Юра» и «Единство жителей Юра»), 1979, пп. 93 и 119; *Christians Against Racism and Facism v. UK* («Христиане против расизма и фашизма» против Соединенного Королевства), 1980, п.148; *G v. The Federal Republic of Germany* (Г. против Федеративной Республики Германия), 1989, p. 263; *Anderson et al v. UK* (Андерсон и другие против Соединенного Королевства), 1997, и *Rai Almond and "Negotiate Now" v. the United Kingdom* (Раи Элмонд и «Переговоры сейчас» против Соединенного Королевства), 1995, п. 146.
- ⁶⁵ См., например: *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria* (Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии), 1988.
- ⁶⁶ См., например: *Balçık and Others v. Turkey* (Балчик и другие против Турции), 2007, п. 49, в котором Европейский суд по правам человека высказал мнение о том, что одной из целей государства при требовании предварительного уведомления является организация таких превентивных мер.
- ⁶⁷ В деле *Gülec v. Turkey* (Гюлеч против Турции) 1998 г. Европейский суд по правам человека подчеркнул важность надлежащего оснащения сил поддержания правопорядка: «Жандармы использовали очень мощное оружие, поскольку у них не было полицейских дубинок, полицейских щитов, водометов, резиновых пуль или слезоточивых газов. Отсутствие таких средств становится еще более непонятным и неприемлемым, поскольку эта провинция является районом, где объявлено чрезвычайное положение». См. Также главу 6 «Охрана порядка во время публичных собраний».
- ⁶⁸ Например, в деле *Barankevich v. Russia* (Баранкевич против России), 2007, п. 33, Европейский суд по правам человека высказался критически относительно того факта, что «не было никаких свидетельств того, что оценка ресурсов, необходимых для нейтрализации угрозы (со стороны неистовых контрдемонстрантов), была составной частью процесса принятия решения местными властями».
- ⁶⁹ См., например: Совет экспертов БДПИЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Европейская Комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия), «Мнение относительно поправок к Закону Республики Кыргызстан о праве граждан на мирные собрания без оружия, о праве свободно проводить массовые собрания и демонстрации» (OSCE/ODIHR Panel on Freedom of Assembly and European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) "Opinion on the Amendments to the Law of the Kyrgyz Republic on the Right of Citizens to Assemble Peaceably, Without Weapons, to Freely hold Rallies and Demonstrations"), *op. cit.*, note 21, para.37.
- ⁷⁰ См., например: *Öllinger v. Austria* (Олингер против Австрии), 2006.
- ⁷¹ См., например: Mary O'Rawe, *Human Rights and Police Training in Transitional Societies: Exporting the Lessons of Northern Ireland*, *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, No. 3, August 2005, pp. 943-968; Mary O'Rawe, *Transitional Policing Arrangements in Northern Ireland: The Can't and the Won't of the Change Dialectic*, *Fordham International Law Journal*, Vol. 26, No. 4, April 2003, pp.1015-1073.
- ⁷² См.: *Hyde Park v. Moldova* (Гайд-парк против Молдовы) (No.2), (2009 г.). В этом деле подчеркнуто, что причины для ограничений должны выдвигаться только государственным органом, который имеет на это законные полномочия. Европейский суд по правам человека отметил, что объяснения ограничений демонстрации, приведенные муниципалитетом, несовместимы с соответствующим Законом о собраниях, и более позднее представление этих причин судом не является достаточным обоснованием: суды не являются уполномоченными законом органами, которые

имеют право регулировать публичные собрания, и не могут на законных основаниях выполнять эти обязанности ни от своего имени, ни от имени местных властей.

- ⁷³ См. дело *Hashman and Harrup v. UK* (Хэшман и Хэррап против Соединенного Королевства 1999 г., где протестующих обяжали не допускать поведения *contra bonos mores* (то есть поведения, которое, с точки зрения большинства сограждан, является скорее неправильным, чем правильным). Это решение было признано противоречащим статье 10 ЕКПЧ, так как его формулировка является недостаточно четкой, чтобы быть «предписанной законом». В деле *Gillan and Quinton v. the United Kingdom* (Гиллан и Квинтон против Соединенного Королевства) 2010 г. Европейский суд по правам человека еще раз напомнил (п. 77) о том, что «закон должен с достаточной ясностью указывать объем любых... полномочий, возложенных на компетентные органы, и способ их применения». В данном деле суд установил, что право полиции, в соответствии с Законом о терроризме 2000 г., останавливать и обыскивать людей с целью обнаружения предметов, которые могут быть использованы в связи с террористической деятельностью, были недостаточно ограничены и не имели адекватных правовых гарантий против злоупотреблений», поэтому они не «соответствовали закону» (пп. 76-87). См. также: *Steel and Others v. UK* (Стил и другие против Соединенного Королевства), 1998, и *Mkrtchyan v. Armenia* (Мкртчян против Армении), 2007, пп. 39-43 (в отношении предсказуемости действия термина «установленные правила» в статье 18.01 Кодекса об административных правонарушениях). В последнем случае правительство Армении безуспешно пыталось доказать, что эти правила были установлены советским законодательством, которое, *inter alia*, утвердило 28 июля 1988 г. Указ «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР». См. также, например, дело *Connolly v. General Construction Company* (Коннолли против компании General Construction) 269 U.S. 385, 46 S.Ct. 126 (1926): «Уголовный закон не может опираться на неопределенное основание. Преступление и все формирующие его элементы должны быть четко представлены таким образом, чтобы обычный человек смог заранее сознательно выбрать, какой образ действия является для него законным».
- ⁷⁴ См.: Европейский суд по правам человека, дело *Rekvenyi v. Hungary* (Реквени против Венгрии), 1999, п. 34.
- ⁷⁵ См., например, дело *Gillan and Quinton v. the United Kingdom* (Джиллан и Квинтон против Соединенного королевства) 2010 г., рассматривается выше в примечании 73 (на момент написания запрос на передачу дела на рассмотрение Большой палаты еще не был рассмотрен).
- ⁷⁶ См., например, *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne v. Switzerland* («Сбор жителей Юра» и «Единство жителей Юра» против Швейцарии), 1979.
- ⁷⁷ Feldman, D. *Civil Liberties & Human Rights in England and Wales*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press, 2002, p.57.
- ⁷⁸ Hoffman, D. and Rowe, J. *Human Rights in the UK: An Introduction to the Human Rights Act 1998*, 2nd ed. (Хоффман Д и Дж. Роув, Права человека в Великобритании: Предисловие к «Закону о правах человека»), 2nd ed., Harlow: Pearson Education Ltd., 2006, p.106. Важно отметить, что цели или задачи, которые государственные органы могут преследовать на законном основании при применении ограничений свободы собраний, определены в статье 21 МПГПП и в статье 11 ЕКПЧ. Таким образом, единственными целями, которые могут оправдать ограничение права на мирные собрания, являются интересы государственной или общественной безопасности, предотвращение беспорядков или преступлений, охрана здоровья и нравственности населения, либо защита прав и свобод других лиц.

- ⁷⁹ Например, разгон собраний должен применяться лишь как самая крайняя мера (см. параграфы 165-168 и 173).
- ⁸⁰ См., например: Конституционный суд Республики Латвия, Решение по делу № 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), пункты.29.1 и 32 (документ имеется в переводе на английский язык): (29.1)... Многочисленные запреты на [проведение мероприятий] в самом центре города существенно ограничивают права людей проводить митинги, шествия и пикеты. ... (32) ... Прецедентное право Германии признает, что органы власти должны мириться с любыми нарушениями движения транспорта, которых невозможно избежать при реализации свободы собраний. Если предполагается, что протестная акция будет проведена в центре города, то в этом случае невозможно заставить организаторов шествия перенести акцию на окраины города, чтобы не нарушать транспортное движение...» (курсив наш).
- ⁸¹ См., например: *Campbell v. MGN Ltd* (Кэмпбелл против MGN Ltd), 2004, пп. 16-20, через лорда Николлса. Более подробное обсуждение параллельного анализа (в связи со статьями 8 и 10 ЕКПЧ) приведено в: *Helen Fenwick and Gavin Phillipson, Media Freedom under the Human Rights Act* (Хелен Фенвик и Гавин Филиппсон, Свобода СМИ в соответствии с Актом о защите прав человека), OUP, 2006, pp. 700-706. См. также подход Венгерского конституционного суда к рассмотрению конфликта между двумя основными правами (примечание 140).
- ⁸² См., например: *Makhmudov v. Russia* (Махмудов против России), 2007, п. 65.
- ⁸³ Там же, п. 64.
- ⁸⁴ См.: *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria* (Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии), 2001, п. 87. См. также: *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey* (Объединенная коммунистическая партия Турции и другие против Турции), 1998, п. 47.
- ⁸⁵ См.: решение по делу Брокдорфа (*Brokdorf*), Федеральный конституционный суд Германии, BVerfGE 69,315 (353, 354).
- ⁸⁶ См., например: *Christian Democratic Peoples' Party v. Moldova* (Христианская демократическая народная партия против Молдовы), 2006, п. 71. См. также: *Rosca, Secareanu and Others v. Moldova* (Роска, Секареану и другие против Молдовы), 2008, п. 40 (ссылка на дело *Christian Democratic Peoples' Party – Христианско-демократической народной партии*).
- ⁸⁷ См., например: Конституционный суд Латвии, Решение по делу № 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), пункт 29.3 (документ имеется в переводе на английский язык): «Государство может не запрещать проведение митингов, шествий и пикетов перед иностранными дипломатическими миссиями, но при этом эти акции не должны быть слишком шумными и агрессивными. Однако даже в таких случаях... этот вопрос следует решать на уровне применения правовых норм (курсив добавлен). Хотя суд и отметил (пункт 28.1), что статья 22(2) Венской конвенции о международных дипломатических отношениях (1961) требует от государств пребывания таких миссий «предпринимать все адекватные меры для защиты территории миссий от незаконного вторжения или причинения любого другого вреда и предотвращать любое нарушение покоя миссии или уважения к ней», однако в пункте 28.3 он приходит к выводу о том, что «не существует норм, которые вменяют государству обязанность полностью изолировать иностранные дипломатические и консульские миссии от возможных шествий, митингов и пикетов». См. также: *David Mead, The New Law of Peaceful Protest: Rights and Regulation in the Human Rights Era* (Дэвид Мид, Новый закон о мирном протесте: Права и нормы в эпоху прав человека), Oxford: Hart Publishing, 2010, pp.101-2.

- ⁸⁸ Rai, Almond and “Negotiate Now” v. United Kingdom (Раи, Элмонд и «Переговоры сейчас» против Соединенного Королевства), 1995 г. (решение о приемлемости дела).
- ⁸⁹ См., например, Конституционный суд Латвии, Решение по делу № 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), пункт 29.3 (документ в переводе на английский язык): «Правительство обязано не только обеспечить проведение митинга, пикета или шествия, но и проследить, чтобы свобода слова и собраний были реализованы эффективно, а именно, чтобы организованная акция достигла целевой аудитории».
- ⁹⁰ См. также: General Comment 18: Non-Discrimination (Общий комментарий 18: Отсутствие дискриминации), Комитет ООН по правам человека, U.N. Doc. CCPR General Comment 18, (1989).
- ⁹¹ См., например: дело Haas v. Netherlands (Хаас против Нидерландов), 2004, п. 41. В свете решения Европейского суда по правам человека в деле Thlimmenos v. Greece (Тлиimmenос против Греции) 2000 г. Роберт Винтемыот утверждает, что толкование статьи 14 ЕКПЧ следует расширить за счет добавления «двух путей доступа» с тем, чтобы не только отказ в реализации права, но и основания для такого отказа рассматривались как «подпадающие под действие» положений о защите других гарантируемых Конвенцией прав, что приведет к применению статьи 14. См.: Wintemute, R. Within the Ambit: How big is the “gap” in Article 14 European Convention on Human Rights, Part 1 (Роберт Винтемыот, В зоне действия: насколько велик «пробел» в применении Статьи 14 Европейской конвенции о защите прав человека, Часть 1), European Human Rights Law Review, No. 4 (2004), 366-382.
- ⁹² См., например: Sejdīć and Finci v. Bosnia and Herzegovina (Сейдич и Финчи против Боснии и Герцеговины), 2009, – первое дело, в котором Европейский суд по правам человека выявил нарушение Протокола 12, постановив (п. 55), что «несмотря на разницу в сфере применения этих положений, предполагалось, что смысл этого термина в статье 1 Протокола 12 должен быть идентичным его смыслу в статье 14 (см. Пояснительную записку к Протоколу 12, п. 18»).
- ⁹³ См.: Orup v. Turkey (Опуз против Турции), 2009, пп. 184-191 (относительно внутренних беспорядков с применением насилия). Много проблем возникало в связи с собраниями, организованными лесбиянками, геями, бисексуалами и транссексуалами (ЛГБТ). См. также: дело Bączkowski and Others v. Poland (Бончковски и другие против Польши) 2007 г., где суд обнаружил нарушение статьи 14 в сочетании со статьей 11 ЕКПЧ. См. также: жалобы №№ 4916/07, 25924/08 и 14599/09 Николая Александровича Алексеева против России, поданные 29 января 2007 г., 14 февраля 2008 г. и 10 марта 2009 г. Во время написания настоящего документа члены организационного комитета белградского прайд-парада (который должен был состояться 20 сентября 2009 г.) оспаривали, среди прочего, тот факт, что государственные органы Сербии якобы не приняли всех разумных мер для предотвращения дискриминационных действий отдельных частных лиц против подателей жалоб. См. также: Совет Европы, Парламентская ассамблея, Рекомендация 211 (2007 г.) «О свободе собраний и выражения мнения лесбиянками, геями, бисексуалами и транссексуалами» (Recommendation 211 (2007) on Freedom of Assembly and Expression for Lesbians, Gays, Bisexuals and Transgendered Persons), 26 марта 2007 г., URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1099699&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>, и связанный с этим вопросом доклад “Explanatory Report: Freedom of Assembly and Expression for Lesbian, Gay, Bisexual and Transgendered Persons” (Свобода собраний и выражения мнения лесбиянками, геями, бисексуалами и транссексуалами), Congress of Local and Regional Authorities, Council of Europe, 26-28 March 2007, URL: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL\(13\)9PART2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CPL(13)9PART2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679). Далее по этому вопросу см.: Правозащитники: Записка Генерального секретаря (доклад, представленный

Специальным представителем Генерального секретаря по защите правозащитников Хиной Джилани в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи 60/161), U.N. Doc. A/61/312, 5 сентября 2006 г., п. 71; Совет по правам человека: Доклад, представленный Специальным представителем Генерального секретаря по защите правозащитников Хиной Джилани, U.N. Doc. A/HRC/4/37, 24 января 2007 г., URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/104/17/PDF/G0710417.pdf?OpenElement> пункт 96; Совет по правам человека: Доклад, представленный Специальным представителем Генерального секретаря по защите правозащитников Хиной Джилани, приложение (Перечень дел, направленных правительствам, и полученных ответов), U.N. Doc. A/HRC/4/37/Add.1, 27 марта 2007 г., пункт 454. Также: ILGA, LGBT Rights - Freedom of Assembly: diary of events by country (Права LGBT - Свобода собраний: дневник событий по странам), August 2008, URL: http://www.ilga-europe.org/media_library/lgbt_rights_freedom_of_assembly_diary_of_events_by_country_august_2008.

- ⁹⁴ См.: *Nicholas Toonen v. Australia* (Николас Тоонен против Австралии), Комитет ООН по правам человека, No. 488/1992, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/488/1992 (04.04.94), п. 8.74; *Kozak v Poland* (Козак против Польши), 2010, п.92.
- ⁹⁵ Согласно статье 21 Хартии Европейского Союза об основных правах, «запрещается всякая дискриминация по любому из таких признаков, как пол, раса, цвет кожи, этническое или социальное происхождение, генетические особенности, язык, религия или убеждения, политические или иные взгляды, принадлежность к национальному меньшинству, имущественное положение, происхождение, ограниченная трудоспособность, возраст или сексуальная ориентация». [2000] СЗ64/01, URL: http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf (на англ.).
- ⁹⁶ Принцип 20 Джекьякартских принципов применения международно-правовых норм о правах человека в отношении сексуальной ориентации и гендерной идентичности (<http://www.yogyakartaprinciples.org/>) гласит: «Каждый человек, вне зависимости от сексуальной ориентации или гендерной идентичности, имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций, в том числе для целей мирных демонстраций. Разрешается создание и регистрация на недискриминационной основе ассоциаций по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности, равно как и ассоциаций, деятельность которых направлена на распространение информации среди лиц различной сексуальной ориентации и гендерной идентичности, на распространение информации о таких лицах, а также на содействие общению между такими лицами и защиту их прав. Государства принимают все необходимые меры законодательного, административного и иного характера с целью обеспечения прав на организацию, ассоциацию, собрания и выступления мирного характера по вопросам сексуальной ориентации и гендерной идентичности, а также права таких групп на получение правового статуса без дискриминации по признаку сексуальной ориентации или гендерной идентичности; не допускают использования понятий государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения для какого-либо ограничения права на свободу мирных собраний и ассоциации лишь на том основании, что это право реализуется с целью утверждения многообразия сексуальной ориентации или гендерной идентичности; ни при каких обстоятельствах не препятствуют реализации права на свободу мирных собраний и ассоциаций по основаниям, связанным с сексуальной ориентацией или гендерной идентичностью, и обеспечивают лицам, реализующим право на свободу мирных собраний и ассоциаций, надлежащую защиту со стороны органов охраны правопорядка и другую физическую защиту от насилия и притеснений; реализуют учебно-просветительские программы для должностных лиц по поддержанию правопорядка и других профильных должностных лиц, с тем чтобы они имели возможность обеспечить такую защиту». См. также *Jurisprudential annotations* (Замечания

относительно судебной практики), URL: <http://www.yogyakartaprinciples.org/yogyakarta-principles-jurisprudential-annotations.pdf>

- ⁹⁷ Рекомендация CM/Rec(2010)5 Комитета министров государств-участников о мерах по борьбе с дискриминацией на основании сексуальной ориентации или гендерной идентичности (принятая Комитетом министров 31 марта 2010 г. на 1081-м заседании заместителей министров) предусматривает, что: «III. Свобода выражения мнений и мирных собраний... 14. Государства-участники должны принять соответствующие меры на национальном, региональном и местном уровнях с целью обеспечения эффективного использования закрепленного в Статье 11 Конвенции права на свободу мирных собраний без дискриминации на основании сексуальной ориентации и гендерной идентичности; 15. Государства-участники должны обеспечить, чтобы правоприменительные органы предприняли соответствующие меры для защиты участников мирных демонстраций в поддержку прав лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов от любых попыток незаконного нарушения или препятствия эффективной реализации их прав на свободу выражения мнений и мирных собраний; 16. Государства-участники должны принять соответствующие меры, предотвращающие ограничение эффективной реализации права на свободу выражения мнений и мирных собраний в результате злоупотребления нормами юридического или административного характера на основании охраны общественного порядка, здоровья или нравственности населения; 17. Следует поддерживать государственные органы всех уровней в их действиях, направленных на осуждение, особенно в средствах массовой информации, любого незаконного вмешательства в право отдельных лиц или групп на реализацию свободы выражения мнений и мирных собраний, особенно когда это касается лесбиянок, геев, бисексуалов и транссексуалов».
- ⁹⁸ Частично аргументы такого рода были высказаны заявителями по делу *Baczkowski and Others v. Poland* (Бончковски и другие против Польши) 2007 г. и 2006 г. (решение о приемлемости дела). Заявители утверждали, что с ними обращались дискриминационным образом, в первую очередь потому, что от организаторов других публичных мероприятий в Варшаве в 2005 г. не требовалось подачи «плана организации движения транспорта», а также потому, что им было отказано в разрешении проводить «Марш в защиту равенства» и связанных с ним собраний из-за гомосексуальной ориентации организаторов.
- ⁹⁹ *Thlimmenos v. Greece* (Тлимменос против Греции), 2000 г., п. 44.
- ¹⁰⁰ Косвенная дискриминация имеет место в том случае, когда как будто бы недискриминационное положение закона несоразмерно ущемляет права определенных групп.
- ¹⁰¹ *Nachova and Others v. Bulgaria* (Начова и другие против Болгарии), [GC] (2005), п. 161.
- ¹⁰² См.: решения по делам *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne v. Switzerland* («Сбор жителей Юра» и «Единство жителей Юра» против Швейцарии), 1979, п. 119, и *Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom* («Христиане против расизма и фашизма» (CARAF) против Соединенного Королевства), 1980, п. 148. Аналогичным образом, право на свободу мысли, совести и религии может быть реализовано церковным органом или организацией, преследующей религиозные и философские цели, см. *ARM Chappell v. UK* (Церковь ARM Chappell против Соединенного Королевства), 1987, п. 246.
- ¹⁰³ Также см.: Статья 17 Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств: «1. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты через границы с лицами, на законных основаниях находящимися на территории других государств, в частности с лицами, с которыми их связывает этническая, культурная, языковая и религиозная общность или

общее культурное наследие; 2. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на участие в деятельности неправительственных организаций как на национальном, так и на международном уровне».

- ¹⁰⁴ Принята Резолюцией Генеральной ассамблеи ООН: GA Res 47/135, 18 декабря 1992 г.
- ¹⁰⁵ См.: дело *Hyde Park v. Moldova* (Гайд-парк против Молдовы) No.1, 2009, п. 28, где приведена ссылка на дело *Young, James and Webster v. the United Kingdom* (Янг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства), 13 августа 1981 г., п. 63, Серия А, № 44, и *Chassagnou and Others v. France* (Шассанью и другие против Франции) [GC], №№ 25088/94, 28331/95 и 28443/95, п. 112, ECHR 1999-III). Ср. также: «Гайд парк против Молдовы № 2», 2009 г., п. 24; «Гайд парк против Молдовы № 3», 2009, п. 24.
- ¹⁰⁶ Комитет ООН по правам человека, Общее замечание 15 «Положение иностранцев в соответствии с Пактом».
- ¹⁰⁷ См. подробнее: Donatella della Porta, Abby Peterson, Herbert Reiter, *The Policing of Transnational Protest* (Донателла дела Порты, Эбби Петерсон, Герберт Рейтер, Полицейские меры обеспечения порядка в ходе акций протеста транснациональных групп), Ashgate, 2006.
- ¹⁰⁸ Статья 7(с) Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW) также направлена на защиту права женщин участвовать в деятельности неправительственных организаций и объединений, занимающихся проблемами общественной и политической жизни страны. См. также: *Opuz v. Turkey* (Опуз против Турции), 2009, примечание 93.
- ¹⁰⁹ Статья 15 Конвенции о правах ребенка.
- ¹¹⁰ Статья 1 Конвенции ООН о правах инвалидов.
- ¹¹¹ Принципы ООН защиты психически больных лиц и улучшения психиатрической помощи (Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 46/119), Принцип 1(5).
- ¹¹² Статья 11(2) Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. См., например: *Demir and Baykara v. Turkey* (Демир и Байкара против Турции), 2008, п. 109: «Европейская конвенция не проводит различия между функциями государства-участника в качестве обладателя публичной власти и его ответственностью как работодателя. Статья 11 Европейской конвенции не является исключением из этого правила. Напротив, параграф 2 in fine (в конце) этого положения четко указывает на то, что государство должно уважать свободу собраний и ассоциаций при условии возможного введения «законных ограничений», если дело касается лиц, входящих в состав вооруженных сил страны, полиции или административных органов (см. *Tüm Haber Sen and Çınar v. Turkey* – Тюм Хабер Сен и Чинар против Турции). Поэтому статья 11 является обязательной для государства, выполняющего функции «работодателя», вне зависимости от того, регламентируются ли его взаимоотношения со своими работниками публичным или частным правом...» См. также: *Enerji Yarı-Yol Sen v. Turkey* (Энержи Япи-Йол Сен против Турции), 2009 г. (документ имеется только на французском языке), примечание 17.
- ¹¹³ См.: *Ahmed and Others v. United Kingdom* (Ахмед и другие против Соединенного Королевства), 1998 г., и *Rekvényi v. Hungary* (Реквеньи против Венгрии), 1999 г.
- ¹¹⁴ См.: *Hyde Park v. Moldova* («Гайд парк» против Молдовы) No.1, 2009, п. 31, примечание 72. «Действительно, во время последующих судебных слушаний были выдвинуты новые причины, позволяющие отказать в заявке «Гайд парка» на проведение собрания. Однако разделы 11 и 12 «Закона о собраниях» дают исключительные полномочия местным органам власти разрешать или не разрешать проведение собрания». См. аналогичное решение: «Гайд-парк против Молдовы № 2», 2009 г., п. 27, и «Гайд-парк» против Молдовы № 3», 2009 г., п. 27.

- ¹¹⁵ См., например: Комиссия по проведению парадов в Северной Ирландии, членов которой назначают в соответствии с Приложением 1 к «Закону о публичных шествиях» (Public Processions ACT)(NI) 1998 г. Комиссия должна в максимально возможной степени являться репрезентативным органом всего сообщества (пункт 2(3) Приложения 1).
- ¹¹⁶ См., например: «Совместное заявление по вопросу о расизме и средствах массовой информации Специального докладчика ООН по вопросу о праве на свободу мнений и их свободное выражение, Представителя ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации и Специального докладчика Организации американских государств по вопросам свободы выражения мнений» (Joint Statement on Racism and the Media by the UN Special Rapporteur on Freedom of Opinion and Expression, the OSCE Representative on Freedom of the Media, and the OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression). Одним из примеров надлежащей практики является работа Комиссии по проведению парадов в Северной Ирландии, которая публикует подробную информацию обо всех парадах, организованных по заявкам, и связанных с ними протестах в Северной Ирландии, распределенную по категориям в соответствии с городами, где будут проходить эти акции. Более подробная информация размещена по адресу <http://www.paradescommission.org>. См. также, например: материалы, относящиеся к охране порядка во время публичных шествий и хранящиеся в Strathclyde Police в Шотландии, URL: <http://strathclydepoliceauthority.gov.uk/images/stories/CommitteePapers/FullAuthority2009/FA1October2009/item%206%20-%20review%20of%20police%20resources%20deployed%20at%20marches%20and%20parades.pdf>
- ¹¹⁷ Власти не должны дополнять законные цели аргументами, которые основываются на их собственных взглядах относительно достоинств каждой конкретной акции протеста, см.: *Hyde Park v. Moldova* («Гайд-парк» против Молдовы), No3, 2009, п.26.
- ¹¹⁸ На этот аспект недавно обратил внимание Комитет министров Совета Европы. См. Рекомендацию CM/Rec(2010)5 Комитета министров государствам-участникам о мерах по борьбе с дискриминацией по признакам сексуальной ориентации или гендерной идентичности. (Принята на 1081-м заседании заместителей министров 31 марта 2010 г., п. 16, см. примечание 97.
- ¹¹⁹ Например, в решении по делу Брокдорфа (Brokdorf) Федерального конституционного суда Германии (1985) BVerfGE 69, 3151 BVR 233, 341/81 было отмечено, что «общественный порядок» понимался как совокупность неписаных правил, соблюдение которых, в соответствии с распространенными в данный период социальными и этическими нормами, считается необходимым условием для существования человека в группе на определенной территории.
- ¹²⁰ Например, *Makhmudov v. Russia* (Махмудов против России), 2007 г.
- ¹²¹ См. *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria* (Станков и Объединенная Македонская организация «Илинден» против Болгарии), 2001, п. 94.
- ¹²² Подробнее см.: *Ezelin v. France* (Езелен против Франции) 1991 г. и *Ziliberberg v. Moldova* (Зилиберберг против Молдовы) 2004 г.
- ¹²³ См., например: *Christian Democratic People's Party v. Moldova* (Христианская демократическая народная партия против Молдовы) № 2, 2010, п. 27. Европейский суд по правам человека, установив нарушение положений статьи 11 ЕКПЧ, отметил, что «лозунги партии-заявителя, даже если они сопровождалась сжиганием флагов и портретов, были формой выражения мнения в отношении проблемы, представлявшей важнейший общественный интерес, а именно – присутствия российских войск на территории Молдовы».
- ¹²⁴ Дело *Norris v. Ireland* (Норрис против Ирландии), 1988, пп. 44-46. Следует отметить, что «общественная нравственность» как законное основание для ограничения свободы собраний

не является синонимом нравственности лиц, обладающих политической властью. См.: Решение Конституционного суда Польши от 18 января 2006 г. (K 21/05), Requirement to Obtain Permission for an Assembly on a Public Road (Требование получать разрешение на проведения собрания на общественной дороге), перевод на английский язык, URL: http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_21_05_GB.pdf.

- ¹²⁵ См., например: *Hashman and Harrup v. UK* (Хэшман и Хэррап против Соединенного Королевства), 1999, о применении норм обычного права в отношении поведения с признаками правонарушения, рассматриваемого как *contra bonos mores* («против добрых нравов»).
- ¹²⁶ Критику законодательных положений в отношении нравственности см.: <http://www.bahrainrights.org/node/208>; <http://hrw.org/english/docs/2006/06/08/bahrain13529.htm>. Манфред Новак в своих замечаниях относительно МПГПП приводит конкретные примеры собраний, которые были организованы вблизи или шествовали мимо «святых мест или кладбищ» (в связи с нравственностью), либо «природных заповедников или водных охраняемых объектов» (в связи с общественным здоровьем). См.: Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, *op. cit.*, примечание 29.
- ¹²⁷ См., например: Tania Groppi, Freedom of thought and expression, General Report, Political Structure and Human Rights (Таня Гроппи, Свобода мысли и выражения мнения, Сводный отчет, политическая структура и права человека), Сиеннский университет, 2003 г., где приведена ссылка на Конституционный суд Венгрии (Заседание стран-членов Европейского Союза и Турецкой юридической ассоциации, Анкара, 16-18 апреля 2003 г.), с. 6, URL: http://www.unisi.it/ricerca/dip/dir_eco/COMPARATO/groppi4.doc. См., например: Решение Конституционного суда Венгрии № 21/1996 (V.17.) (ABH 1997) 74 стр. 84.
- ¹²⁸ См. также примечание 45 (и соответствующий текст в параграфе 18) о понятии «временный». В США, в деле *Schneider v. State* (Шнайдер против государства), 308 US 147 (1939), установлено, что у заявителя было право на распространение листовок, несмотря на то, что это привело к появлению мусора. В деле *Collin v. Chicago Park District* (Коллин против округа Чикаго Парк) 460 F.2d 746 (7-ой окружной суд, 1972 г.) суд постановил, что у заявителя было право проводить собрание на открытых участках, которые администрация парка выделила для проведения пикников. В деле *Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzuge v. Republik Osterreich* (Юджин Шмидбергер, Internationale Transporte und Planzuge против Австрийской Республики) 2003 г. Европейский суд постановил, что решение, позволяющее провести демонстрацию, которая блокировала шоссе Бреннер между Германией и Италией почти на 30 часов, не являлось непропорциональным ограничением свободы передвижения товаров, предусмотренной статьей 28 Договора о ЕС. В обоснование было приведено три причины: (1) блокирование движения было относительно недолгим и представляло собой один изолированный случай; (2) были предприняты меры для ограничения перекрытия движения; (3) применение чрезмерных ограничений этой демонстрации могло нарушить право ее участников на свободу выражения мнений и собраний, что могло привести к еще большему нарушению движения транспорта. Власти Австрии решили, что они были вынуждены разрешить эту демонстрацию, потому что протестующие осуществляли свое основное право на свободу выражения мнений и собраний, гарантированное Конституцией Австрии. См. также: *Commission v. France* (Европейская комиссия против Франции) 1997 г. Это дело касалось выступлений французских фермеров, которые протестовали против ввоза сельскохозяйственной продукции из других государств-участников ЕС. Суд постановил, что французское правительство не предприняло все необходимые и пропорциональные меры для предотвращения создания препятствий в отношении свободной перевозки овощей и фруктов со стороны частных лиц и тем самым не выполнило свои обязательства по статье 30 Договора о ЕС в сочетании со статьей 5 Договора.

- ¹²⁹ См.: *Éva Molnár v. Hungary*, (Эва Мольнар против Венгрии), 2008, п. 34: «Суд отмечает, что ограничение свободы мирных собраний в общественных местах может служить охране прав других лиц в плане предотвращения беспорядка и поддержания нормального движения транспорта». На это Николас Бломли возражает: «Логика движения транспорта служит делу переопределения публичного пространства... Публичное пространство является не местом для граждан, а лишь «транспортным коридором». См.: Nicholas Blomley, *Civil Rights Meets Civil engineering: Urban Public Space and Traffic Logic* 22(2) *Can. J. L. & Soci.* 55 64 (2007 г.) (Николас Бломли, Гражданские права и проектирование и строительство гражданских объектов: городское публичное пространство и логика транспорта), примечание 48, с. 64. См. также: Timothy Zick, *Speech Out of Doors: Preserving First Amendment Liberties in Public Places* (Речь на открытом воздухе: сохранение в публичных местах свобод, гарантированных Первой поправкой к Конституции США), Cambridge University Press, 2008 (примечание 55).
- ¹³⁰ См., например: *Ashughyan v. Armenia* (Ашугян против Армении), 2008, п. 90. Аналогично, *Balçık and Others v. Turkey* (Балчик и другие против Турции), 2007, п. 49; *Oya Ataman v. Turkey* (Оя Атаман против Турции), 2006, п. 38; *Nurettin Aldemir and others v. Turkey* (Нуреттин Алдемир и другие против Турции), 2007, п. 43.
- ¹³¹ Декларация ООН о правах коренных народов включает их право на участие в консультациях по вопросу принятия решений и мероприятий, которые затрагивают права и свободы этих коренных народов.
- ¹³² В отношении не указанных в Конвенции прав только «бесспорная необходимость» может оправдать введение ограничений публичных собраний. См., например: *Chassagnou v. France* (Шассонью против Франции), 1999, п. 113: «Другое дело, когда ограничения вводятся на право или свободу, гарантированные Конвенцией, с целью защиты «прав и свобод», которые, как таковые, в ней не провозглашены. В этом случае лишь бесспорная необходимость может оправдать вмешательство в пользование конвенционным правом». Это явно устанавливает высокий порог допустимости: должно иметь место поддающееся проверке («бесспорность») воздействие на жизнь других граждан, которое объективно требует («необходимость») определенных мер. Недостаточно, чтобы ограничения были просто целесообразными, подходящими или желательными.
- ¹³³ Право на «частную жизнь» относится к физической и нравственной неприкосновенности личности (*X and Y v. The Netherlands* – X и Y против Нидерландов, 1985), и государство должно не просто воздерживаться от произвольного вмешательства в частную жизнь граждан, но обязано активно обеспечивать уважение к частной жизни. Это может распространяться даже на взаимоотношения между частными лицами. Когда утверждается, что право на частную жизнь ущемляется в связи с реализацией права на свободу собраний, органам власти следует постараться определить правомерность таких утверждений, а также степень, в которой временные неудобства следует считать приемлемыми. Дело *Moreno Gómez v. Spain* (Морено Гомес против Испании) 2004 г. может дать определенное понимание того, насколько высокий порог допустимости должен быть превышен, чтобы появилась возможность признать нарушение статьи 8.
- ¹³⁴ См., например: *Chassagnou and Others v. France* (Шассонью и другие против Франции), 1999 г. Также см.: *Gustafsson v. Sweden* (Густафссон против Швеции), 1996 г. Право на уважение к личной собственности было строго ограничено Европейским судом по правам человека как защищающее исключительно право собственности. Более того, для того чтобы признать, что то или иное публичное собрание ущемляет право на уважение к личной собственности до такой степени, что возникает необходимость в применении ограничений, необходимо, чтобы при этом

был превышен особенно высокий порог допустимости. К примеру, коммерческие предприятия извлекают выгоду от нахождения на общественной территории, а потому им следует терпимо относиться к альтернативным видам использования этой территории. Как уже было подчеркнуто, свободу собраний следует рассматривать как обычный и привычный аспект общественной жизни.

- ¹³⁵ Однако необходимо отметить, что статья 5 ЕКПЧ говорит о полном лишении свободы, а не только об ограничении передвижения (которое может быть охвачено статьей 2 Протокола 4). Это различие между лишением и простым ограничением свободы было определено как «относящееся к степени или интенсивности, а не к природе или существу». См.: *Guzzardi v. Italy* (Гуццарди против Италии), 1980, п. 92; и *Ashingdane v. the United Kingdom* (Ашингдейн против Соединенного Королевства), 1985, п. 41. См. также: *R (on the application of Laporte) v. Chief Constable of Gloucester Constabulary* (Р. (по жалобе Лапорта) против начальника полиции графства Глостер), [2006] UKHL 55; и *Austin and Saxby v. Commissioner of Police of the Metropolis* (Остин и Сэксби против Комиссара полиции Большого Лондона), [2009] UKHL 5. Критика последнего решения приведена в: David Mead, *Of Kettles, Cordons and Crowd Control: Austin v. Commissioner of Police for the Metropolis and the Meaning of Deprivation of Liberty* (О сдерживаниях, кордонах и управлении толпой: «Остин против Комиссара полиции Большого Лондона» и значение термина «лишение свободы»), *European Human Rights Law Review*, Issue 3, 2009, pp. 376-394; Helen Fenwick, *Marginalising human rights: breach of the peace, "kettling", the Human Rights Act and public protest* (Маргинализация прав человека: нарушение общественного порядка и спокойствия, сдерживание, Закон о правах человека и публичный протест), *Public Law* (2009) pp. 737-765.
- ¹³⁶ Существенно, однако, отметить, что право на свободу передвижения обычно относится не к использованию общественных дорог, а скорее к возможности изменения места жительства. См., например: решение Конституционного суда Польши, дело 21/05, 18 января 2006 г. (на него также приведена ссылка в решении Конституционного суда Венгрии, Решение 75/2008, (V.29) AB, п. 2.3). См. также примечания 45 и 128.
- ¹³⁷ Дело *Acik v. Turkey* (Ачик против Турции), 2009, п. 45: «По рассматриваемому делу суд отмечает, что протест заявителей принял форму выкрикивания лозунгов и размахивания баннерами, препятствуя тем самым нормальному течению церемонии открытия и, в частности, выступлению ректора Стамбульского университета. В таком виде эта акция явилась безусловным вмешательством в свободу выражения ректором своего мнения и вызвала возмущение и раздражение части аудитории, которая имела право на получение передаваемой ей информации».
- ¹³⁸ Дело *Öllinger v. Austria* (Оллингер против Австрии), 2006, п. 46. Для удовлетворения такой жалобы необходимо, чтобы собрание представляло собой прямую и сиюминутную помеху реализации прав или религиозных убеждений других людей.
- ¹³⁹ См. дело *Hyde Park v. Moldova* (Гайд парк против Молдовы) No.1, 2009, п. 28, где приведена ссылка на дело *Young, James and Webster v. the United Kingdom* (Янг, Джеймс и Вебстер против Соединенного Королевства), 1981 г., пункт 63, и *Chassagnou and Others v. France* (Шассонью и другие против Франции) [GC], 1999. Аналогично, «Гайд парк против Молдовы № 2» (2009), п. 24, и «Гайд парк против Молдовы № 3» (2009), п. 24.
- ¹⁴⁰ См. обсуждение «параллельной проверки» в примечании 81 (и сопровождающий текст). См. также, например, решение Конституционного суда Венгрии 75/2008, (V.29) AB, п. 2.2 (со ссылкой на предыдущее решение этого суда ABH 2001, pp. 458-459): «В отношении предотвращения потенциального конфликта между двумя основными правами... власти должны быть наделены законными полномочиями, позволяющими им обеспечить оба основных права, или, если это

невозможно, обеспечить, чтобы любой приоритет одного из прав за счет другого права носил лишь временный характер и лишь в той степени, которая абсолютно необходима».

- ¹⁴¹ Йоханнесбургские принципы, статья 19 (ноябрь 1996 г.) – ISBN 1 870798 48 1.
- ¹⁴² Доступна на веб-сайте <http://www.icj.org>. Аналогичным образом, Глобальная контртеррористическая стратегия ООН, которая была принята государствами-участниками 8 сентября 2006 года, в части IV подчеркивает, что «эффективные контртеррористические меры и защита прав человека не являются взаимоисключающими целями, но дополняют и усиливают друг друга», а также что «государства обязаны обеспечить, чтобы любые меры, принимаемые в целях борьбы с терроризмом, соответствовали их обязательствам в рамках международного права, в частности, в сфере прав человека...»
- ¹⁴³ Приняты Комитетом министров 26 сентября 2007 г. на 1005-м совещании заместителей министров. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1188493>.
- ¹⁴⁴ В частности, глава 16 «Свобода объединений и право на мирные собрания» (Freedom of Association and the Right to Peaceful Assembly), с. 240-150. URL: http://www.osce.org/publications/odihr/2007/11/28294_980_en.pdf.
- ¹⁴⁵ Рамочное решение Совета ЕС по борьбе с терроризмом (2008/919/JHA) от 28 ноября 2008 г., которое внесло изменения в Рамочное решение 2002/474/JHA, требует, чтобы государства-участники объявили преступными по закону «публичные провокации, направленные на террористическую деятельность» (в том числе «такое поведение, которое прямо или косвенно защищает терроризм и приводит к опасности повторения одного или большего числа таких преступлений»).
- ¹⁴⁶ «Десять стандартов в сфере основных прав человека для сотрудников правоохранительных органов» (Amnesty International) также предусматривают, что исключительные обстоятельства, такие как чрезвычайное положение в государстве или любое иное чрезвычайное положение, не могут оправдать отход от этих стандартов. AI Index: POL 30/04/98.
- ¹⁴⁷ Makhmudov v. Russia (Махмудов против России), 2007, п. 68.
- ¹⁴⁸ См. Donatella della Porta, Massimiliano Andretta, Lorenzo Mosca and Herbert Reiter, Globalization from Below: Transnational Activists and Protest Networks (Глобализация снизу: транснациональная деятельность и протестные сети), University of Minnesota Press, 2006, с. 157-158, ссылка на Протокол слушаний Комиссии по расследованию итальянского Парламента (IPIС), 28 августа 2001 г., см. <http://www.camera.it>. Приостановка действия Шенгенского договора о свободном перемещении (11-21 июля 2001 г.) разрешила пограничную проверку граждан еще до саммита «большой восьмерки» в Генуе. Было проверено 140 000 человек и 2093 из них было запрещено пересечение границы. См. также: Lluís Maria de Puig (докладчик), Democratic Oversight of the Security Sector in Member States (Демократический надзор за сектором безопасности государств-участников), Доклад комитету по политическим вопросам Парламентской ассамблеи Совета Европы (2 июня 2005 г., Doc. 10567), п. 97, <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc05/EDOC10567.htm>; Tony Bunyan, Protests in the EU: “Troublemakers” and “travelling violent offenders [undefined] to be recorded on database and targeted (Statewatch: 2010). URL: www.statewatch.org/analyses/no-93-troublemakers-apr-10.pdf. См. примечание 168 ниже.
- ¹⁴⁹ См., например: Gillan and Quinton v. the United Kingdom (Гиллан и Квинтон против Соединенного Королевства) 2010 г., в котором право полиции останавливать и обыскивать людей, предоставленное ей Законом о борьбе с терроризмом 2000 г., было признано «не соответствующим» целям статьи 8 ЕКПЧ (право на частную и семейную жизнь). Частично это объясняется широтой полномочий (применение которых не требует наличия обоснованных

подозрений со стороны полицейского), а также отсутствием соответствующих гарантий против произвола: «такие широко определенные права могут привести к злоупотреблениям в отношении демонстрантов и протестующих» (см. параграфы 76-87). См. также примечание 7 и параграфы 35-38 «Законность» и параграф 161 (о праве полиции останавливать и обыскивать).

- ¹⁵⁰ Также см. пункт 25 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990).
- ¹⁵¹ См.: *Lawless v. Ireland* (Лоулесс против Ирландии), 1961, п. 28. См. также: Nicole Questiaux, "Study of the implications for human rights of recent developments concerning situations known as states of siege or emergency" (Изучение последствий для прав человека в ситуациях, известных как состояние осады или чрезвычайные ситуации), UN doc. E/CN.4/Sub.2/1982/15, 27 июля 1982 г. Кроме того, Замечание общего порядка № 29 Комитета ООН по правам человека (август 2001 г.) также содержит перечень прав, отступление от которых не допускается.
- ¹⁵² Сиракузские принципы, пп. 40-41. Приложение, UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984), URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/siracusaprinciples.html>.
- ¹⁵³ См. статью 4(г) МПГПП и *Cyprus Case* (Дело по Кипру), 1958-59, *Yearbook of the ECHR* 174.
- ¹⁵⁴ *Hyde Park and Others v. Moldova* (Гайд парк и другие против Молдовы), 2009, п. 26. Здесь мероприятие, связанное с протестом против электронного голосования Молдовы на песенном конкурсе Евровидения, было запрещено на том основании, что «Парламент не отвечал за организацию песенного конкурса Евровидения, который проходил на Украине, и сам протест был обосновательным, поскольку относился к уже прошедшим событиям». Обнаружив нарушение статьи 11 ЕКПЧ, Европейский суд постановил, что «такие причины не могут рассматриваться в качестве совместимых с требованиями статьи 11 Конвенции...».
- ¹⁵⁵ Например, *Incal v. Turkey* (Инкал против Турции), 1998, п. 54. См. также: Заключительные замечания по Белоруссии Комитета по правам человека, [199], UN doc. CCPR/C/79/Add. 86, п. 18, URL: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CCPR.C.79.Add.86.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CCPR.C.79.Add.86.En?OpenDocument): «Постановление № 5 от 5 марта 1997 г. налагает строгие ограничения на организацию и подготовку демонстраций, устанавливает правила, которые должны соблюдать демонстранты, и запрещает использование плакатов, баннеров и флагов, которые «оскорбляют честь и достоинство должностных лиц государственных органов» или которые «направлены на нанесение вреда государству, нарушение общественного порядка, прав и законных интересов граждан». В демократическом обществе такие ограничения не могут рассматриваться в качестве необходимых для защиты ценностей, указанных в статье 21 Пакта».
- ¹⁵⁶ В деле *Incal v. Turkey* (Инкал против Турции) 1998 г. Европейский суд признал, что привлечение заявителя к ответственности за участие в подготовке политической листовки, призывавшей население курдской национальности объединяться и «создавать районные комитеты на основе народной силы», явилось нарушением права заявителя на свободу слова, гарантируемую статьей 10. Если рассматривать листовку в контексте, то в ней нельзя было усмотреть подстрекательство к применению насилия, разжиганию розни или враждебности между гражданами.
- ¹⁵⁷ В деле *Cisse v. France* (Сисс против Франции) 2002 г. Европейский суд по правам человека в п. 50 постановил, что «Суд не разделяет мнение Правительства о том, что для нарушения права заявительницы на свободу собраний было достаточного того факта, что заявительница являлась нелегальным иммигрантом, так как... [inter alia]... мирные акции протеста против законодательства, с которым протестующие не согласны, не являются законной целью для ограничения свободы в том смысле, в каком это предусмотрено в п. 2 статьи 11». В деле *Tsonev v. Bulgaria* (Цонев против Болгарии) 2006 г. Европейский суд по правам человека пришел к заключению об отсутствии

каких-либо доказательств того, что простое использование слова «революционная» (Болгарская революционная молодежная партия) представляет собой угрозу болгарскому обществу или болгарскому государству. Равно как и в уставе этой партии не содержится ничего, что свидетельствовало бы об ее намерениях использовать насилие при достижении своих целей. См. также: *Stankov and the United Macedonian Organization* (Станков и Объединенная македонская организация), 2001, п. 102-103, и *United Macedonian Organisation Ilinden and Others v. Bulgaria* (Объединенная македонская организация «Илинден» и другие против Болгарии), 2006, п. 76. В деле *Christian Democratic People's Party v. Moldova* (Христианско-демократическая народная партия против Молдовы) No.2, 2010, п. 27, суд отверг утверждение молдавского правительства о том, что лозунги («Долой тоталитарный режим Воронина», «Долой оккупационный режим Путина»), даже сопровождаемые сжиганием портрета президента Российской Федерации и российского флага, являются призывом к насильственному свержению конституционного строя, ненависти к русским людям и подстрекательством к агрессии против России. Суд постановил, что эти лозунги практически не могут рассматриваться как призывы к насилию, скорее их «следует понимать как выражение неудовлетворенности и протеста» – «как форму выражения мнения в отношении вопроса, вызывающего большой общественный интерес, а именно – присутствия российских войск на территории Молдовы».

¹⁵⁸ Статья 20(2) МПГПП.

¹⁵⁹ Принцип 4 Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R(97)20. Приложение к Рекомендации № R(97) 20 определяет «язык вражды», как понятие, «охватывающее все формы выражения мнения, которые включают распространение, провоцирование, стимулирование или оправдание расовой ненависти, ксенофобии, антисемитизма или иных видов ненависти на основе нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискриминации и враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями». См. также: Конвенция ООН о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Резолюция (68) 30 Комитета Министров по мерам, подлежащим принятию в целях ликвидации разжигания расовой, национальной и религиозной ненависти. См., например, решение Конституционного суда Австрии от 16 марта 2007 г. (В 1954/06), поддержавшего запрещение собрания, поскольку (частично) национал-социалистические лозунги были использованы на предыдущем собрании (в 2006 г.), проводившемся тем же организатором. Австрийский Закон о запрете национал-социализма 1947 г. запрещает любую национал-социалистическую деятельность. См. также: дела об отрицании Холокоста – *Ernst Zündel v. Canada* (Эрнст Зюндель против Канады), сообщение No.953/2000, UN Doc. CCPR/C/78/D/953/2000 (2003), п. 55: «Данное ограничение... было направлено на защиту права еврейских общин на религиозную свободу, свободу выражения мнений и их права жить в обществе, свободном от дискриминации, а также соответствовало положениям пункта 2 статьи 20 Пакта»; и дело *Robert Faurisson v. France* (Робер Форриссон против Франции), сообщение No.550/1993, UN Doc. CCPR/C/58/D/550/1993 (1996), п. 9.6: «Поскольку эти заявления... при рассмотрении их в их полном контексте, по своей природе способствовали укреплению антисемитских настроений, то данное ограничение было направлено на уважение права еврейской общины жить без страха, связанного с атмосферой антисемитизма».

¹⁶⁰ См., например, дело «Красной звезды» (*Vajnai v. Hungary* – Вайнай против Венгрии), 2008, п. 49: «В настоящее время нет никакой реально существующей угрозы восстановления коммунистической диктатуры каким-либо политическим движением или партией». Ср. с делом *Lehideux and Isorni v. France* (Лейдэ и Изорни против Франции) 1998 г. В деле *Stankov and the United Macedonian Organisation (ILINDEN)* (Станков и Объединенная македонская организация ILINDEN) 2001 г. суд отклонил утверждение болгарского правительства о том, что «в контексте

трудного перехода от тоталитарных режимов к демократии и вследствие сопутствующего экономического и политического кризиса напряженность между сосуществующими в регионе сообществами является особенно взрывоопасной». См. также: Association of Citizens Radko & Paunkovski v. the former Yugoslav Republic of Macedonia (Объединение граждан «Радко» и Паунковский против бывшей Югославской республики Македония), 2009 г. См. также: Soulas v. France (Сула против Франции), 2008 г. (только на французском языке). Не обнаружив нарушения статьи 10, суд в своем пресс-релизе подчеркнул, что «при осуждении подателей жалобы национальные суды подчеркнули, что используемые в книге выражения были предназначены для возбуждения в читателях чувства отторжения и антагонизма, усиленных использованием военной терминологии, по отношению к рассматриваемым сообществам, которые были обозначены в качестве основных врагов; они также подвели читателей к согласию с рекомендуемым автором решением проблемы – этнической войне». Вопрос о «незарегистрированной символике» также затрагивается в деле Hmelevschi (Boris) and Moscalev (Vladimir) v. Moldova (Хмелевски (Борис) и Москалев (Владимир) против Молдовы) (№. 43546/05 и 844/06) – речь гла о символе, изображавшем черный серп и молот в белом круге на фоне красных повязок на руку.

- ¹⁶¹ См., например, решение Конституционного суда Польши от 10 июля 2004 г. (Кр 1/04); дело City of Dayton v. Esrati (Город Дейтон против Эсрати), 125 Ohio App. 3d 60, 707 N.E.2d 1140 (1997).
- ¹⁶² См., например, решение Конституционного суда Республики Латвия, Решение по делу No. 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), п. 29.1 (документ имеется в переводе на английский язык): «Негибкие ограничения, которые определены в правовых нормах как абсолютные запреты, весьма редко воспринимаются в качестве обдуманных мер».
- ¹⁶³ См., например, Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria (Станков и Объединенная македонская организация Ilinden против Болгарии), 2001, п. 97; Association of Citizens Radko & Paunkovski v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia (Объединение граждан «Радко» и Паунковский против бывшей Югославской республики Македония), 2009, п. 76.
- ¹⁶⁴ Например, Zvozkov v. Belarus (Звозков против Беларуси), (1039/2001) Комитет ООН по правам человека, 10 ноября 2006 г. 22 V.H.R.C. 114. Also see note 19 above, emphasizing that freedom of assembly is essential for the normal exercise of trade union rights.
- ¹⁶⁵ См., например, Guidelines for Review of Legislation Pertaining to Religion or Belief (Руководящие принципы пересмотра законодательства, относящегося к свободе религии и убеждений), подготовленные группой экспертов по вопросам свободы религии и убеждений ЕКПЧ/БДИПЧ при консультативной поддержке Европейской комиссии за демократию через право (Венецианская комиссия). В этих Руководящих принципах сказано, что «законы о религиозных объединениях, которые управляют приобретением правосубъектности путем регистрации, включения и аналогичных процедур, играют особенно важную роль для религиозных организаций. Ниже приведены некоторые из основных проблемных вопросов, которыми необходимо заняться... Неприемлемо требование длительного существования в рамках данного государства в качестве условия получения права на регистрацию. Следует поставить под вопрос другие излишне обременительные ограничения или задержки при получении правосубъектности». См.: Kimlya and Others v. Russia (Кимля и другие против России), 2009 г. См. также статью 6 Декларации ООН о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (UN GA Res.36/55 от 25 ноября 1981 г.) и документ Freedom of Religion or Belief: Laws Affecting the Structuring of Religious Communities (Свобода религии или убеждений: законы, оказывающие влияние на организацию религиозных объединений), подготовленный под патронатом ЕКПЧ/БДИПЧ для участников Аналитической конференции (Review Conference) ОБСЕ в 1999 г.

- ¹⁶⁶ Stankov and the United Macedonian Organisation ILINDEN v. Bulgaria (Станков и Объединенная македонская организация ILINDEN против Болгарии), 2001, п. 92.
- ¹⁶⁷ Например, в деле Balcik and Others v. Turkey (Балчик и другие против Турции), 2007, п. 44, Европейский суд по правам человека отметил, что государства должны «воздерживаться от применения необоснованных косвенных ограничений [права на мирные собрания]».
- ¹⁶⁸ Следует отметить, что в британском деле R (on the application by Laporte) (FC) v. Chief Constable of Gloucestershire (P. (по жалобе Лапорта) (FC) против начальника полиции графства Глостершир), [2006] HL 55; 2 AC 105 Палата лордов постановила, что применение полицией полномочий в рамках общего права для предотвращения предполагаемого нарушения порядка (остановка автобуса, везущего демонстрантов на воздушную базу для выражения протеста, их обыск и сопровождение автобуса обратно к месту его отправки, что явилось задержанием находящихся в автобусе на несколько часов) было непропорциональным вмешательством в права заявителя на свободу собраний и выражение мнения (поскольку оно было как преждевременным, так и неразборчивым). Кроме того, в рамках общего права полиция не обладала полномочиями на возвращение автобуса в Лондон: «Такое действие недостаточно оправдано тем фактом, что предполагается реальная возможность нарушения общественного порядка» (пункт 47). В дополнение к этому специальный представитель Генерального секретаря ООН по вопросам ситуации с правозащитниками Хина Джилани отметила, что правозащитники «были лишены возможности покинуть страну из-за действий представителей властей в аэропорту или пограничников. В некоторых случаях истцам не были выданы документы, необходимые для поездки... Большое количество сообщений по этому вопросу... было направлено в восточно-европейские и центральноазиатские страны... Ограничения на перемещение, примененные к истцам с целью предотвращения их участия в различного рода собраниях за пределами страны их проживания, противоречат духу Декларации [о правозащитниках] и тексту преамбулы этого документа, который признает, что отдельные лица, группы и объединения имеют право «повышать уважение к правам человека и основным свободам и распространять соответствующие знания на национальном и международном уровнях». Human Rights Defenders: Note by the Secretary-General (Правозащитники, замечание генерального секретаря) U.N. Doc. A/61/312, 5 сентября 2006 г., п. 57-60, указ. соч., примечание 93.
- ¹⁶⁹ См. также: Замечание общего характера № 25 Комитета ООН по правам человека (1996 г.) в отношении статьи 25 (Участие в общественных делах и право голоса).
- ¹⁷⁰ См., например: жалоба № 15405/04 прихожан Джума-мечети и других против Азербайджана, зарегистрирована 28 апреля 2004 г.; Tsonev Anguelov v. Bulgaria (Цонев Ангелов против Болгарии), 2006 г.
- ¹⁷¹ Stankov (Станков), 2001, п. 94, указ. соч., примечание 121.
- ¹⁷² Например, решение по делу Patrick Coleman v. Australia (Патрик Колеман против Австралии), (2006) CCPR/C/87/D/1157/2003, п. 73 (Комитет по правам человека установил, что штраф и пять дней содержания под стражей были непропорциональным наказанием за произнесение речи без разрешения). См. также: Ezelin v. France (Эзелен против Франции), (1991 г.) (собрание) и Incal v. Turkey (Инкал против Турции), (1998 г.) (свобода слова). См. также: David Mead, *The New Law of Peaceful Protest: Rights and Regulation in the Human Rights Era* (Дэвид Мид, Новый закон о мирных протестах: права и регламентирование в эпоху прав человека), Hart Publishing, 2010, с.104-105.
- ¹⁷³ Пример положения, предусматривающего такую защиту, можно найти в разделах 6(7) и 6(8) Закона о публичных шествиях (Северная Ирландия) 1998 г. Существует ряд способов предусмотреть в законе средства защиты на основании «веской причины», но надлежащая практика

показывает, что такая формулировка, как «без веской причины», требует прямого указания на то, что она может быть использована для защиты против правонарушений, на которые она распространяется, а не является лишь аспектом правонарушения, который может быть доказан или опровергнут стороной обвинения. См. «Предварительные замечания к законопроекту «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам национальной безопасности», Заключение БДИПЧ ОБСЕ № GEN-KAZ/002/2005, 18 апреля 2005 г.

- ¹⁷⁴ В пункте 52 решения по делу *Ziliberberg v. Moldova* (Зилиберберг против Молдовы) 2004 г. (приемлемость дела, п. 10) сказано, что «человек не лишается права на свободу мирных собраний в результате случайной вспышки насилия или других наказуемых деяний, совершенных в ходе демонстрации другими лицами, если намерения или действия данного лица продолжали носить мирный характер». См. также: *Gasparyan v. Armenia* (Гаспарян против Армении), (2009 г.), пункт 43; *Galstyan v. Armenia* (Галстян против Армении), (2008 г.), пункт 115; *Ashughyan v. Armenia* (Ашугян против Армении), (2008 г.), пункт 90. В деле *Cetinkaya v. Turkey* (Четинкая против Турции), заявление 75569/01, решение от 27 июня 2006 г. (документ имеется только на французском языке) Европейский суд по правам человека пришел к заключению, что обвинительное заключение в отношении заявителя и наложенный на нее штраф просто за участие в собрании, которое власти позднее признали «незаконным собранием» (в данном случае – участие в пресс-конференции, на которой было оглашено заявление с критикой власти) является нарушением статьи 11.
- ¹⁷⁵ Ирландия является примером страны, в которой вообще отсутствует требование уведомления о статичных публичных собраниях (хотя организаторы обычно уведомляют об этом местный полицейский участок). См. также статью 40 Конституции Ирландии (*Bunreacht na hÉireann*); статью 24 (с поправкой №17) Конституционного акта 1931 года of the Constitution (Amendment No. 17) Act, 1931 (право объявлять публичные собрания); раздел 28 Акта о преступлениях против государства, 1939 года; и раздел 21 Закона об общественном порядке 1994 года, уполномочивающий старших офицеров Национальной полиции регулировать доступ к месту, где проводится или будет проводиться мероприятие, которое, вероятно, привлечет большое количество людей. Аналогичным образом, Закон об общественном порядке 1986 г. Англии и Уэльса не требует предварительного уведомления о публичных собраниях на открытом воздухе. См. также Nathan W. Kellum, *Permit Schemes: Under Current Jurisprudence, what Permits are Permitted?* – 56 *Drake L. Rev.* 381 (2007-08).
- ¹⁷⁶ См. Комитет ООН по правам человека, *Kivenmaa v. Finland* (Кивенмаа против Финляндии), (1994 г.). См. также Заключительные замечания по Марокко Комитета ООН по правам человека [1999 г.], Док. ООН ССРР/79/Add. 113, п. 24: «Комитет озабочен широтой требований к подаче уведомлений о проведения собраний, а также частым нарушением требования о получении подтверждения поданного уведомления, что фактически ограничивает право на проведение собраний, предоставленное статьей 21 Договора. Требование подачи уведомления должно быть ограничено лишь собраниями вне помещений и должны быть приняты процедуры, обеспечивающие во всех случаях выдачу подтверждения». URL: <http://www.unhcr.org/refworld/country,,HRC,,MAR,456d621e2,3ae6b01218,0.html>
- ¹⁷⁷ *Rassemblement Jurassien Unité Jurassienne v. Switzerland* («Сбор жителей Юра» и «Единство жителей Юра» против Швейцарии), (1979 г.), п.119.
- ¹⁷⁸ См. далее: Neil Jarman and Michael Hamilton, *Protecting Peaceful Protest: The OSCE/ODIHR and Freedom of Peaceful Assembly* (Нил Джармэн и Майкл Хэмилтон, Защита мирных протестов: ОБСЕ/БДИПЧ и свобода мирных собраний), 1(2) *Journal of Human Rights Practice*, p. 218.

- ¹⁷⁹ См., например: Nathan W. Kellum, *Permit Schemes*, *op. cit.*, примечание 175, с. 425: «Заслуживающий доверия прецедент поддерживает мнение о том, что схемы выдачи разрешения должны быть ограничены в своих рамках»; «к отдельным лицам и собраниям небольших групп никогда не должны предъявляться такие громоздкие требования».
- ¹⁸⁰ В деле *Kuznetsov v. Russia* (Кузнецов против России) 2008 г. Европейский суд по правам человека постановил (п. 43), что «простое формальное нарушение срока подачи уведомления не является ни относящейся к делу, ни достаточной причиной для привлечения к административной ответственности». В данном случае запоздалая подача уведомления не помешала властям подготовиться к собранию.
- ¹⁸¹ См. также *Balçık and Others v. Turkey*, *op. cit.*, примечание 66, п. 49, где Европейский суд по правам человека отмечает, что обеспечение государством таких превентивных мер является одной из целей предварительного уведомления.
- ¹⁸² Конституционный суд Грузии отменил часть закона (статья 8, п. 5), которая позволяла местным органам власти отклонять уведомление о собрании (что в результате создавало систему, при которой действовал разрешительный, а не уведомительный порядок), *Georgian Young Lawyers' Association Zaal Tkeshelashvili, Lela Gurashvili and Others v. Parliament of Georgia* (Ассоциация молодых юристов Грузии, Заал Ткелашвили, Лела Гурашвили и другие против Парламента Грузии), (5 ноября 2002 г.) N2/2/180-183. См. также: *Mulundika and others v. The People* (Мулундика и другие против народа), Верховный суд Замбии, 1 BHRC 199 (10 января 1996 г.); *All Nigeria Peoples Party v. Inspector General of Police* (Общенигерийская народная партия против Генерального инспектора полиции) (Не входит в сборник судебных решений, 24 июня 2005 г.) (Fed HC (Nig)); *Rev. Christopher Mtikila v. Attorney-General* (Преподобный Кристофер Мтикила против Генерального прокурора), Верховный суд Танзании в Додоме, гражданское дело №5, 1993 г., Vol. 1 *Commonwealth Human Rights Law Digest* (Сборник законов о правах человека Британского содружества наций), 1996 г., с. 11. В последнем случае суд решил, что «требование разрешения на организацию публичного собрания является неконституционным, поскольку оно нарушает право на свободу мирных собраний, гарантированное Конституцией». Кроме того, «в условиях Танзании эта свобода представляется еще более иллюзорной, поскольку право выдавать разрешения предоставлено кадрам правящей партии».
- ¹⁸³ См. *Forsyth County, Georgia v. The Nationalist Movement* (Округ Форсит (штат Джорджия) против Националистического движения), 505 U.S. 123 (1992). Такая система проистекает из юриспруденции США и использует систему уведомления, поскольку существует правовая презумпция против отказа в разрешении при отсутствии достаточных свидетельств со стороны правительства. См. также *Kellum, op. cit.*, примечание 175.
- ¹⁸⁴ Европейский суд по правам человека приветствовал такие реформы. См., например, дело *Barankevich v. Russia* (Баранкевич против России), (2007 г.), п. 28: «Суд приветствует поправку 2004 г. в Закон «О публичных собраниях», с помощью которой требование о предварительном разрешении было заменено простым уведомлением о намерении провести собрание».
- ¹⁸⁵ *Hyde Park v. Moldova* (Гайд парк против Молдовы) №3, 2009 г., п. 26.
- ¹⁸⁶ См. например: *Hyde Park v. Moldova* (Гайд парк против Молдовы) №2 2009 г., пункт 26: «Не было никаких указаний на то, что парк, в котором должно было состояться собрание, был слишком мал и не мог вместить все планируемые в нем мероприятия. Кроме того, не было никаких указаний на то, что организаторы намеревались нарушить общественный порядок или пытались вступить в конфронтацию с властями или другими группами, собирающимися в этот день в парке. Вместо этого в их намерение входило провести мирный митинг в поддержку свободы слова. Поэтому суд

может прийти к заключению лишь о том, что отказ муниципальных властей в разрешении на эту демонстрацию не отвечает насущной общественной необходимости».

- ¹⁸⁷ См. решение по делу *Öllinger v. Austria* (Оллингер против Австрии) 2006 г., где перечислены факторы, которые можно использовать для оценки пропорциональности любого ограничения собраний, организованных в знак несогласия с другим собранием. Эти факторы определяют ответы на следующие вопросы: является ли совпадение времени и места существенным условием для выражения мнения собрания, организованного в знак несогласия с другим собранием; касается ли выражаемое контрдемонстрантами мнение тех проблем, которые имеют общественное значение; каково количество участников собрания, организованного в знак несогласия с другим собранием; носят ли намерения контрдемонстрантов мирный характер; а также – какие именно формы выражения протеста предполагается использовать (транспаранты, скандирование и т.д.).
- ¹⁸⁸ См. Европейский суд по правам человека, *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria* (Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии), 1988, п. 32.
- ¹⁸⁹ См.: *Christian Democratic People's Party v. Moldova* (Христианско-демократическая народная партия против Молдовы) № 2, 2010 г., п. 28. Здесь суд постановил, что «в задачу полиции входило стоять между этими двумя группами и обеспечивать общественный порядок... Поэтому данная причина отказа в разрешении не может рассматриваться в качестве релевантной и достаточной в смысле статьи 11 Конвенции».
- ¹⁹⁰ См. решение Конституционного суда Венгрии, Решение 75/2008, (V.29) AB, который установил, что право на собрания, закрепленное в статье 62, п. 1 Конституции Венгрии охватывает как проведение мирных стихийных собраний (когда собрание может продолжаться лишь в течение короткого времени после явившегося его причиной его события), так и собрания, проводимые без предварительной организации. Суд постановил, что «неконституционным является запрещение проведения мирных собраний только на основании запоздалой подачи уведомления, если не было возможности подать такое уведомление за три дня до даты запланированного собрания в связи с причиной, обусловившей это собрание».
- См. также решение Федерального конституционного суда Германии по делу Брокдорфа (*Brokdorf*), BVerfGE 69,315, *op. cit.*, примечание 85, с. 353-354.
- ¹⁹¹ См., например, дело *Kivenmaa v. Finland* (Кивенмаа против Финляндии), Сообщение No. 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990 (1994), где Комитет по правам человека постановил, что «собрание нескольких лиц на месте приветственной церемонии главы иностранного государства, прибывшего с официальным визитом, заранее публично объявленной властями государства-участника, не может рассматриваться в качестве демонстрации». Как уже было отмечено в другом месте (см., например, Новак, указ. соч., примечание 29), противоположное мнение является более убедительным.
- ¹⁹² См., например: *Rai and Evans v. United Kingdom* (Раи и Эванс против Соединенного Королевства), 2009 г.: «В данном деле не предполагается, что у заявителей не было достаточно времени для подачи заявления о разрешении, и, с учетом предмета их демонстрации (продолжающееся участие Великобритании в делах Ирака) и свидетельств о предварительной осведомленности и планировании, ограничения по времени, установленные Законом 2005 г., не являлись препятствием для реализации их права на свободу собраний». См. также Конституционный суд Республики Латвия, Постановление по делу № 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), п. 30.2 (перевод на английский язык).

- ¹⁹³ См.: Bukta and Others v. Hungary (Букта и другие против Венгрии), 2007 г., п. 32; Éva Molnár v. Hungary (Эва Мольнар против Венгрии), 2008 г., п. 38.
- ¹⁹⁴ Bukta v. Hungary (Букта проив Венгрии), 2007 г., п. 36. См. также последующее решение Конституционного суда Венгрии, Решение 75/2008, (V.29.) AB, в котором сказано, что «... противоречит Конституции запрет только на основании запоздалой подачи уведомления о проведении мирных собраний, если о нем невозможно было уведомить за три дня до планируемого собрания в силу определенных причин». См. также: Oya Ataman v. Turkey (Оя Атаман против Турции), 2006 г., пп. 41 и 43. Примечательно, что в деле Aldemir and Others v. Turkey (Алдемир и другие против Турции) 2007 г. особое мнение судей Тюрмена и Муларони гласит, что «большинство не смогло... представить какие-либо инструкции, относящиеся к обстоятельствам, при которых несоответствие нормативным документам могло бы оправдать вмешательство сил поддержания порядка». См. также: Kuznetsov v. Russia (Кузнецов против России), 2008 г., указ. соч., примечание 180, и дело Biçici v. Turkey (2010), para.56, (see note 239 below regarding excessive use of force in the dispersal of assemblies).
- ¹⁹⁵ См., например, Makhmudov v. Russia (Махмудов против России), 2007 г., п. 68.
- ¹⁹⁶ См., например, веб-сайт Комиссии по парадом Северной Ирландии по адресу: <http://www.paradescommission.org/>. В деле Axen v. Germany (Аен против Германии) 1983 г., которое относится к вопросу о справедливом суде, Европейский суд по правам человека посчитал, что «в каждом деле форму гласности, которая должна быть предоставлена «решению» в рамках национального законодательства государства-ответчика, следует оценивать в свете особых характеристик конкретного судебного процесса и с учетом цели и назначения статьи 6(1)».
- ¹⁹⁷ См. Vaszkowski and Others v. Poland (Бончковски и другие против Польши), 2007, п. 68-78. См. также определение Конституционного суда Российской Федерации по жалобе Лашманкина Александра Владимировича, Шадрина Дениса Петровича и Шимоволоса Сергея Михайловича о нарушении их конституционных прав, предоставленных частью 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (Санкт-Петербург), 2 апреля 2009 г., где подтверждено, что организаторы публичного мероприятия имеют право на судебную защиту своих прав до даты запланированного мероприятия. См. также Конституционный суд Республики Латвия, Решение по делу No. 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), пункт 24.4.
- ¹⁹⁸ См., например, дело Makhmudov v. Russia (Махмудов против России), 2007, п. 68: «В некоторых случаях лишь государство-ответчик имеет доступ к информации, которая может подтвердить или опровергнуть конкретные обвинения. Не предоставление государством такой информации без соответствующих объяснений может привести к выводу о хорошей обоснованности жалоб заявителя». В данном деле «государство ничем не подтвердило обвинения и не привело никаких объяснений невозможности представить свидетельства в поддержку своих обвинений». См. также промежуточную апелляцию в деле Tweed v. Parades Commission for Northern Ireland (Твид против Комиссии Северной Ирландии по парадом), [2006] UKHL 53, где суд постановил, что необходимость в раскрытии (в числе прочего, отчетов полиции и оценки местных обстоятельств уполномоченными должностными лицами Комиссии по парадом) «будет зависеть от баланса нескольких факторов, среди которых пропорциональность является лишь одним, хотя и самым важным».
- ¹⁹⁹ Статья 14(3) Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы предусматривает, что «государство обеспечивает и поддерживает, когда это необходимо, создание и развитие новых независимых национальных институтов по вопросам поощрения и защиты прав

человека и основных свобод на всей территории, находящейся под его юрисдикцией, таких, как омбудсмены, комиссии по правам человека или любые другие формы национальных институтов».

- ²⁰⁰ Примечательно, что Европейский суд по правам человека дал более широкую интерпретацию «свободы получения информации», тем самым признав право на доступ к информации. См. дело *Sdružení Jihočeské Matky c. la République tchèque* (Объединение «Матери Южной Чехии» против Чешской Республики), 2006 г. (только на французском языке).
- ²⁰¹ См., например, резолюцию об увеличении количества случаев насилия на почве расизма и нетерпимости к сексуальным меньшинствам в Европе, принятую Европейским парламентом 15 июня 2006 года (пункт L), которая призывает государства-участники проверить, не допускают ли их правоохранительные органы расовой дискриминации на институциональном уровне.
- ²⁰² См., например, Европейский кодекс полицейской этики (Совет Европы, 2001 г.) и комментарии к нему, в которых установлены принципы, которыми следует руководствоваться государствам-участникам при разработке внутреннего законодательства и кодексов поведения полиции в процессе охраны правопорядка.
- ²⁰³ См., в общем случае, «Обязательства ОБСЕ в области человеческого измерения», том 1, стр. 7-8.
- ²⁰⁴ Plattform 'Ärzte für das leben' v. Austria (Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии), 1988, п. 32.
- ²⁰⁵ См., например: *Giuliani and Gaggio v. Italy* (Джулиани и Гаджио против Италии), (2009 г., передано в Большую палату Европейского суда 1 марта 2010 г.), п. 204.
- ²⁰⁶ Donatella Della Porta and Herbert Reiter, *The Policing of Global Protest: The G8 at Genoa and its Aftermath*, chapter 2 of Della Porta et al., (eds), *op. cit.*, примечание 107, с.38. Делла Порта и Рейтер отметили, что после Генуи социологи и психологи провели одномесячный курс обучения для полицейских, размещенных во Флоренции.
- ²⁰⁷ См., например, статью 15 Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поддерживать и защищать общепризнанные права человека и основные свободы, которая предусматривает, что «государство несет ответственность за поощрение и содействие преподаванию прав человека и основных свобод на всех уровнях образования и за обеспечение включения всеми лицами, ответственными за подготовку юристов, сотрудников правоохранительных органов, военнослужащих и государственных служащих, в свои учебные программы соответствующих элементов преподавания прав человека».
- ²⁰⁸ Вопросы, связанные с обучением полиции, могут помочь оценить, выполняет ли государство свои позитивные обязательства по статье 2 ЕКПЧ. См., например: *McCann v. UK* (Маккэнн против Соединенного Королевства), 1995, п.151. См. также примечание 21, в котором приводится цитата из Заключительных замечаний Комитета по правам человека по Республике Молдова (*Concluding Observations of the UN Human Rights Committee: Republic of Moldova*). CCPR/C/MDA/CO/2, 4 November 2009, para.8(d).
- ²⁰⁹ Например, «Руководство по демократическим основам полицейской деятельности» ОБСЕ (2008); «Основные принципы по применению силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка» (ООН); Европейский кодекс полицейской этики (Совет Европы, 2001 г.); Десять основных правозащитных норм для должностных лиц по поддержанию правопорядка Международная амнистия (AI Index: POL 30/04/98). Полный текст последнего документа (URL: <http://web.amnesty.org/library/index/engpol300041998>) содержит дальнейшие полезные объяснения относительно применения данных стандартов.

- ²¹⁰ Европейский комитет по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания (CPT): Стандарты CPT, CPT/Inf/E (2002) 1 - Rev. 2009, с. 83. URL: <http://www.cpt.coe.int/en/documents/eng-standards.pdf>.
- ²¹¹ Главный инспектор полиции Ее Величества (HMIC), *Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing* (Приспособление к протесту: создание британской модели охраны порядка), (ноябрь 2009 г.), с. 54. В одном из британских примеров городская полиция использовала передачу сообщений по технологии Bluetooth в качестве средства связи с протестантами во время тамильских протестов 2009 г., «объясняя подход к защите собраний и сообщая, что в их намерения не входит разгон митингующих, и они могут продолжать свой протест». См.: Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating Respect for Rights: A Human Rights Approach to Policing Protest? Follow-up: Government's Response to the Committee's Twenty-Second Report of Session 2008-09* (London: HMSO, HL Paper 45; HC 328, 3 February 2010), p.7.
- ²¹² Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating Respect for Rights; Follow-up* (London: HMSO, HL Paper 141/ HC 522, 14 июля 2009 г.), стр. 4. Joint Committee on Human Rights, *Demonstrating Respect for Rights? Follow-up* (London: HMSO, HL Paper 141/ HC 522, 14 July 2009), para.14.
- ²¹³ Ralph Crawshaw, *Police and Human Rights: A Manual for Teachers, Resource Persons and Participants in Human Rights Programmes* (2nd Edition) (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009), p.237.
- ²¹⁴ Например, в деле *Giuliani and Gaggio v. Italy* (Джулиани и Гаджио против Италии) 2009 г. (п. 12) стороны согласились с тем, что карабинеры и сотрудники полиции не могли связываться непосредственно друг с другом по радио и могли поддерживать связь только с центром управления.
- ²¹⁵ Нарушение Статьи 11 ЕКПЧ было обнаружено в деле *Nisbet Özdemir v. Turkey* (Низбет Оздемир против Турции), (№. 23143/04, решение от 19 января 2010 г.), когда подательница жалобы в феврале 2003 г. была арестована по дороге на неразрешенную демонстрацию на пристани Кадикой в Стамбуле, которая проводилась в знак протеста против возможного вторжения вооруженных сил США в Ирак. Суд также пришел к заключению о нарушении обязанности по проведению расследования согласно статье 3. См. также примечания 135 и 168, ссылающееся на дело *R (on the application by Laporte) (FC) v. Chief Constable of Gloucestershire (P. (по жалобе Лапорте)(FC) против начальника полиции графства Глостер)*, [2006] HL 55; 2 AC 105, и отчет Специального представителя Генерального секретаря ООН о ситуации с правозащитниками, *Human Rights Defenders: Note by the Secretary-General* (Правозащитники: Записка Генерального секретаря) ООН, Doc. A/61/312, 5 сентября 2006 г., параграфы 57-60.
- ²¹⁶ См. статью 11 Закона о собраниях Польши (1990): (1) Местные власти могут делегировать своих представителей на собрание; 2) При наличии просьбы организатора местные власти должны, в необходимой и возможной степени, обеспечить полицейскую защиту в соответствии с положениями Закона о полиции от 6 апреля 1990 г. (JoL No. 30, item 179) с целью обеспечения надлежащего проведения собрания и могут делегировать своего представителя на это собрание; (3) По прибытии на место проведения собрания делегированные представители местной власти будут обязаны предьявить свои полномочия организатору собрания.
- ²¹⁷ Некоторые Кодексы административных нарушений явным образом ссылаются на «активное участие». См. также: *Zilibergberg v. Moldova* (Зилиберберг против Молдовы), 2004 г. (приемлемость дела), п.11.
- ²¹⁸ *Kettling* – это термин, используемый в Великобритании для описания стратегии удержания толпы на определенной территории путем ее сдерживания.

- ²¹⁹ В деле *Ziliberberg v. Moldova* (Зилиберберг против Молдовы), 2004 г. (приемлемость дела), п.10, приведена ссылка на дело *Ezelen v. France* (Эзелен против Франции) 1989, п. 34.
- ²²⁰ См. *Solomou and Others v. Turkey* (Соломоу и другие против Турции), 2008 г. Здесь суд посчитал критически важным тот факт, что хотя демонстранты были вооружены железными прутьями, сам г-н Солому не был вооружен и вел себя мирно. Here, the European Court of Human Rights found a violation of Article 2 in relation to the shooting of an unarmed demonstrator. The Turkish government argued that the use of force by the Turkish-Cypriot police was justified under Article 2(2) ECHR. In rejecting this argument, however, the Court regarded it to be of critical importance that, despite demonstrators being armed with iron bars, Mr. Solomou himself was not armed and was peaceful.
- ²²¹ См. выше примечание 135.
- ²²² Joint Committee on Human Rights, *op. cit.*, note 211, paras.28-29.
- ²²³ Статья 9 МПГПП и статья 5 ЕКПЧ защищают право на свободу и безопасность личности. Например, в деле *Gillan and Quinton v. the United Kingdom* (Гиллан и Квинтон против Соединенного Королевства), 2010, п. 61, где приведена ссылка на дело *Foka v. Turkey* (Фока против Турции) 2008 г., (пограничники заставили подательницу жалобы предъявить ее сумку для обыска), суд отметил, что «любой проводимый властями обыск является вмешательством в частную жизнь человека». В деле Гиллана и Квинтона суд не дал окончательного ответа на вопрос о том, относятся ли к статье 5 действия полиции в соответствии со ст. 44 Закона о борьбе с терроризмом 2000 г. Дело *Guenat v. Switzerland* (Генат против Швейцарии) 1995 г. связано с задержанием с целью допроса (но еще не арестом). Суд посчитал, что действия полиции не нарушили статью 5 ЕКПЧ. Не каждое ограничение свободы некоторого лица обязательно приводит к лишению свободы в смысле статьи 5 ЕКПЧ, однако любое такое ограничение должно рассматриваться в качестве абсолютно необходимого и быть пропорциональным поставленной задаче. См., например, дело *Guzzardi v. Italy* (Гуццарди против Италии), 1980, пп. 92-93: «Различие между лишением свободы и ограничением свободы определяется... просто мерой интенсивности, а не природой или существом». Кроме того, ограничения свободы все еще могут приводить к нарушению прав, защищаемых статьями 12 МПГПП и статьей 2 Протокола 4 к ЕКПЧ.
- ²²⁴ См. дело *S. and Marper v. United Kingdom* (С. и Марпер против Соединенного Королевства) 2008 г., в котором широкий и неразборчивый характер применения полномочий по сбору и удержанию таких данных позволил Европейскому суду по правам человека прийти к выводу о нарушении права на частную и семейную жизнь.
- ²²⁵ *Mammadov (Jalaloglu) v. Azerbaijan* (Мамедов (Джалалоглы) против Азербайджана), 2007 г..
- ²²⁶ *Bukta and Others v. Hungary* (Букта и другие против Венгрии), (2007 г.), пункт 36; *Éva Molnár v. Hungary* (Эва Мольнар против Венгрии), (2008 г.), пункт 36. См. также решение Конституционного суда Венгрии, Решение 75/2008, (V.29) АВ, указ. соч., примечания 190 и 194.
- ²²⁷ AI Index: POL 30/04/98 (см. примечание 209).
- ²²⁸ Сравните, например, оценку в деле *Rai and Evans v. United Kingdom* (Раи и Эванс против Соединенного Королевства), 2009 г. (приемлемость дела) – «разумный и спокойный способ, с помощью которого полиция прекратила демонстрацию», – с оценкой судом вмешательства полиции в деле *Samüt Karabulut v. Turkey* (Самют Карабулут против Турции), 2009, пп. 37-38, где суд посчитал, что «разгон был слишком быстрым» и был «не удовлетворен утверждением о том, что у подателя жалобы и других демонстрантов было достаточно времени для выражения своих взглядов» (там же приведены ссылки на дела *Oya Ataman* (Оя Атаман), 2006 г., пункты 41-42; *Balçık and Others v. Turkey* (Балчик и другие против Турции), 2007 г., пункт 51, и, для сравнения, *va Molnár v. Hungary* (Эва Мольнар против Венгрии), 2008 г., пп. 42-43). См. также: *Kandzhov v. Bulgaria*

(Канджов против Болгарии), 2008, п. 73 (заключение о нарушении статьи 10 ЕКПЧ): «Действия заявителя 10 июля 2000 г. были совершенно мирными, не мешали прохожим и вряд ли могли спровоцировать других к применению насилия... Однако власти Плевена приняли решение действовать решительно и немедленно, чтобы заставить замолчать заявителя и оградить министра юстиции от любой публичной критики».

- ²²⁹ Наличие разумных ожиданий в отношении неприкосновенности частной жизни является значительным, хотя и не решающим фактором при определении факта ущемления права на неприкосновенность частной и семейной жизни, гарантируемого статьей 8 ЕКПЧ. См. дело *P.G and J.H. v. United Kingdom* (P.G и J.H. против Соединенного Королевства), 2001, п. 57. Нарушение права на неприкосновенность частной жизни может произойти вне дома или частных владений того или иного лица. См., например, *Herbecq and Another v. Belgium* (Эрбек и другой заявитель против Бельгии), 1998 г. В деле *Friedl v. Austria* (Фридл против Австрии) 1995 г. полиция сфотографировала участника публичной демонстрации в общественном месте, установила его личность и занесла в архив его личные данные. Полиция предприняла эти действия лишь после требования о прекращении демонстрации, и Европейская комиссия постановила, что проведение фотосъемки не являлось нарушением статьи 8.
- ²³⁰ См., например: *Leander v. Sweden* (Леандер против Швеции), 1987, п. 48; *Rotaru v. Romania* [GC] (Ротару против Румынии), 2000, пп. 43-44. В деле *Aman v. Switzerland* (Аманн против Швейцарии) [GC] (2000), пп. 65-67, сбор службами безопасности данных об отдельных лицах даже без использования методов скрытого наблюдения был признан нарушением права заявителей на частную жизнь. См. также *Perry v. the United Kingdom* (Перри против Соединенного Королевства), 2003, п. 38, и дело также из Соединенного Королевства – *Wood v. MPC* (Вуд против MPC), [2009 г.] EWCA Civ 414. См. также решение Европейской комиссии по правам человека в делах *X v. UK* (X. против Соединенного Королевства), 1973 г. (приемлемость дела), и *Friedl v. Austria* (Фридл против Австрии), 1995, относящееся к использованию фотографий.
- ²³¹ Вопрос о конфискации и уничтожении видеозаписи был поднят в находящемся на стадии рассмотрения деле *Matasaru v. Moldova* (Матасару против Молдовы), жалоба №44743/08, зарегистрирована 22 августа 2008 г.).
- ²³² См., например, рассматривавшееся в Великобритании дело *Wood v. MPC* (Вуд против MPC), [2009] EWCA Civ 414.
- ²³³ В Пункте 13 Резолюции 690 по Декларации о полиции, принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы в 1979 году, сказано, что «полицейские должны получать ясные и четкие указания по поводу порядка и обстоятельств применения оружия». Также и в пункте 1 принятых ООН «Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка» предусмотрено, что правительства и правоохранительные органы должны принимать и исполнять нормы и нормативные положения о применении должностными лицами по поддержанию правопорядка силы и огнестрельного оружия против людей. Европейский суд по правам человека отметил, что «... как следует из самого текста статьи 2, применение полицейскими смертоносного оружия может быть в некоторых обстоятельствах оправданным. Тем не менее, статья 2 не предоставляет *carte blanche*. Нерегулируемые и произвольные действия государственных органов несовместимы с эффективным уважением прав человека. Это означает, что, будучи разрешенными национальным законодательством, операции по охране порядка должны также в достаточной степени регулироваться законодательством в рамках системы адекватных и эффективных мер защиты от произвола и чрезмерного применения силы». См. *Giuliani and Gaggio v. Italy* (Джулиани и Гаджио против Италии), 2009 г., пп. 204-205.

- ²³⁴ См. дело *Simsek v. Turkey* (Шимшек против Турции), (2005 г.), пункт 91. В деле *Güleç v. Turkey* (Гюлеч против Турции), (1998 г.) Европейский суд по правам человека признал, что демонстрация не носила мирный характер (о чем свидетельствуют повреждения собственности и ранения жандармов). Однако суд постановил, что «жандармы применили очень мощное оружие, поскольку у них не было дубинок, полицейских щитов, водяных пушек, резиновых пуль или слезоточивого газа. Отсутствие таких средств представляется еще более необъяснимым и неприемлемым, если учесть, что данная провинция... находится в регионе, в котором было объявлено чрезвычайное положение». (курсив наш).
- ²³⁵ Принцип 13, «Основные принципы ООН по применению силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка» (приняты на восемнадцатом Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, который проходил в Гаване (Куба) с 27 августа по 7 сентября 1990 г.).
- ²³⁶ Там же, Принцип 14.
- ²³⁷ См. например, дело *Giuliani and Gaggio v. Italy* (Джулиани и Гаджио против Италии), (2009 г.), пункты 204-5, в котором приведена ссылка на дело *McCann and Others v. UK* (Маккэн и другие против Соединенного Королевства), пункты 148-149.
- ²³⁸ См. *Ireland v. the United Kingdom* (Ирландия против Соединенного Королевства), (1978 г.), пункт 161.
- ²³⁹ См. *Balçık and Others v. Turkey* (Балчик и другие против Турции), (2007 г.), пункт 28. В этом деле суд пришел к выводу о нарушении статьи 3 в отношении двух заявителей и о нарушении статьи 11. Суд постановил, что правительство «не смогло предоставить убедительные или достоверные аргументы, которые могли бы послужить базой для объяснения или оправдать ту силу, которая была применена против заявителей» (в отношении демонстрации без уведомления в составе 46 человек, которые отказались разойтись по требованию полиции, и примерно через пол часа были разогнаны с применением полицейских дубинок и слезоточивого газа).
- ²⁴⁰ См. дело *Saya and Others v. Turkey* (Сайя и другие против Турции) 2008 г., где суд пришел к заключению о нарушении статьи 3 ЕКЧП (как по существу, так и в процедурном порядке, но лишь в отношении некоторых заявителей). В данном случае правительство «не смогло предоставить убедительные или достоверные аргументы, которые могли бы послужить базой для объяснения или оправдать ту силу, которая была применена против заявителей, травмы которых подтверждаются медицинскими свидетельствами». См. также *Eksi and Ocağ v. Turkey* (Экши и Очаг против Турции), (2010 г.). В этом деле заявители и примерно еще 50 человек приняли участие в памятной церемонии, отмечающей события «Кровавого майского дня» (1 мая 1977 г.), когда на площади Таксим в Стамбуле погибло 34 человека. Суд признал нарушение статьи 3 (в отношении обращения с ними и последующего расследования полицией) и статьи 11 – плохое обращение с ними сотрудников полиции в процессе насильственного разгона демонстрации.
- ²⁴¹ В этом отношении Европейский суд по правам человека постановил, что «применение силы государственными должностными лицами при достижении целей, указанных в п. 2 статьи 2 Конвенции, может быть оправдано в тех случаях, ... когда оно основано на искреннем убеждении, которое вполне обоснованно воспринималось в качестве правильного, но которое впоследствии оказалось ошибочным. Иное мнение привело бы к нереальному затруднению для выполнения государством и персоналом его правоохранительных органов своих обязанностей, возможно в ущерб их жизни и жизни других людей». См. например, *Giuliani and Gaggio v. Italy* (Джулиани и Гаджио против Италии), (2009 г.), пункт 204-5, где приведена ссылка на дело *McCann and Others v. UK* (Маккэн и другие против Великобритании), пп. 148-149.

- ²⁴² В деле *Oya Ataman v. Turkey* (Оя Атаман против Турции), (2006 г.) Европейский суд по правам человека постановил, что не было нарушения Статьи 3, однако обнаружил нарушение статьи 11. Это дело относилось к проведенному без уведомления собранию (приблизительно 40-50 участников), которые протестовали против планов строительства тюрьмы типа F. Группа отказалась разойтись после предупреждения полиции и последняя применила перцовый аэрозоль. Суд отметил, что ни слезоточивый газ, ни перцовый аэрозоль не рассматриваются в качестве химического оружия в рамках CWC (Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (1993 г.)). Далее он отметил, что перцовый аэрозоль «... используемый в ряде государств-участников Совета Европы для удержания демонстрантов под контролем или для их разгона, если они выходят из-под контроля... может вызвать побочные эффекты, такие как респираторные проблемы, тошнота, рвота, раздражение и т.д.».
- ²⁴³ Одним из примеров может служить руководство, выпущенное полицейской службой Северной Ирландии, *Service Guidance in relation to the Issue, Deployment and Use of Attenuating Energy Projectiles (Impact Rounds) in Situations of Serious Public Disorder* (Служебное руководство по выдаче, размещению и использованию патронов с пулями ударного действия в случае серьезных общественных беспорядков), URL: <http://www.serve.com/pfc/policing/plastic/aep06.pdf>. В нем сказано, что «патроны с пулями ударного действия были разработаны не в качестве средства контроля над толпой, а для использования в качестве менее смертоносного оружия в тех ситуациях, когда полицейские сталкиваются с отдельными нападающими, вне зависимости от того, действуют ли они самостоятельно или в составе группы» (пункт 2(4)(a)). См. также: *Association of Chief Police Officers (ACPO) Attenuating Energy Projectile (AEP) Guidance* (Руководство по патронам с пулями ударного действия (AEP) для начальников полиции (ACPO)), (с изменениями от мая 2005 г.), URL: <http://www.serve.com/pfc/policing/plastic/aep.pdf>
- ²⁴⁴ Для того, чтобы обеспечить отражение в отчетности всех случаев применения силовых методов несмертельного действия, государственным органам следует дать широкое определение термину «сила». См. далее, например, *Principles for Promoting Police Integrity* (Принципы содействия добросовестности полиции), Министерство юстиции Соединенных Штатов (2001 г.). URL: <http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/ojp/186189.pdf>, стр. 5-6, пункт 7 «Отчетность о применении силы».
- ²⁴⁵ Документ ООН: «Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка», пункт 1; См. также, например, *Simsek and Others v. Turkey* (Шимшек и другие против Турции), (2005 г.), пункт 91.
- ²⁴⁶ Министерство юстиции Соединенных Штатов, *Principles for Promoting Police Integrity* (Принципы содействия добросовестности полиции), пункты 1 и 4.
- ²⁴⁷ *Solomou and Others v. Turkey* (Соломоу и другие против Турции), (2008 г.), пункт 46.
- ²⁴⁸ В целом ряде стран (в том числе в Венгрии, Швеции, Молдове и Соединенном Королевстве) вслед за неправильным применением полицией силы во время публичных демонстраций были проведены расследования на достаточно высоком уровне. Последовавшие рекомендации подчеркнули, помимо прочего, важность наличия жестких границ применения силы (см. примечание 7) и обучения в трудных условиях персонала полиции (см. примечания 147-148). См. *Report of the Special Commission of Experts on the Demonstrations, Street Riots and Police Measures in September-October 2006: Summary of Conclusions and Recommendations* (Отчет специальной комиссии экспертов о демонстрациях, уличных беспорядках или полицейских мероприятиях в сентябре-октябре 2006 г.: Резюме выводов и рекомендаций), (Будапешт: февраль 2007 г.), документ доступен по адресу: <http://www.gonczolbizottsag.gov.hu/>

jelentes/gonczolbizottsag_jelentes_eng.pdf; Объединенный комитет по правам человека, *Demonstrating Respect for Rights: A Human Rights Approach to Policing Protest (Volume 1)* (Проявление уважения к правам: Подход с позиций прав человека к поддержанию порядка во время протестных акций, Том 1) (HL Paper 47-I; HC 320-I, 23 марта 2009 г.) и *Follow-up Report (Дополнительный отчет)* (Лондон: HMSO, HL Paper 141/ HC 522, 14 июля 2009 г.); Главный инспектор полиции Ее Величества (HMIC), *Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing* (Приспособление к протесту: создание британской модели охраны порядка), (ноябрь 2009 г.). В Молдове в результате насилия, проявленного 6-7 апреля во время проведения связанных с выборами демонстраций, была создана парламентская комиссия с целью выяснения причин и последствий апрельских событий. В комиссию вошли депутаты и представители гражданского общества. В полном отчете этой комиссии проанализирована реакция полиции во время и после демонстрации и приведен целый ряд рекомендаций, направленных на улучшение охраны порядка в Молдавии.

²⁴⁹ Более подробную информацию можно найти по адресу: http://www.nipolicingboard.org.uk/index/publications/human-rights-publications/content-previous_hr_publications.htm

²⁵⁰ См., например, отчет ЕКПП о посещении Италии в 2004 г., опубликованный 17 апреля 2006 г. и касающийся событий, которые имели место в Неаполе (17 марта 2001 г.) и в Генуе (с 20 по 22 июля 2001 г.), а также мер, принятых в ответ на предъявленные полиции обвинения в плохом обращении. ЕКПП постановил, что он хочет «получить подробную информацию о мерах, которые были предприняты итальянскими властями для предотвращения повторения аналогичных событий в будущем (мерах, относящихся, например, к управлению крупномасштабными операциями по поддержанию общественного порядка, к обучению руководящих работников и оперативного состава и к системам мониторинга и проверки)».

²⁵¹ См. *McCann and others v. UK* (Маккэнн и другие против Соединенного Королевства), (1995 г.), пункт 161; *Kaya v. Turkey* (Кайя против Турции), (1998 г.), пункт 105; *Kelly and others v. UK* (Келли и другие против Соединенного Королевства), (2001 г.), пункт 94; *Shanaghan v. UK* (Шанахан против Соединенного Королевства), (2001 г.), пункт 88; *Jordan v. UK* (Джордан против Соединенного Королевства), (2001 г.), пункт 105; *McKerr v. UK* (Маккерр против Соединенного Королевства), (2001 г.), пункт 111; *McShane v. UK* (Макшейн против Соединенного Королевства), (2002 г.), пункт 94. См. также дело *Güleç v. Turkey* (Гюлеч против Турции), (1998 г.), где сын заявителя был убит силами службы безопасности, которые стреляли по невооруженным протестующим (во время стихийной, неразрешенной демонстрации) с целью их разгона. Европейский суд по правам человека установил нарушение статьи 2 по двум основаниям: (а) применение силы было непропорциональным и не было «абсолютно необходимым»; и (б) не было проведено тщательное расследование обстоятельств. Суд постановил, что «ни распространение вооруженных столкновений, ни большое число смертельных случаев не могут отменить обязанности, в соответствии со статьей 2, обеспечить проведение эффективного независимого расследования смертельных исходов, являющихся результатами столкновения с силами обеспечения безопасности, или, как в данном случае, во время демонстрации, вне зависимости от того, насколько последняя была незаконной» (пункт 81). В деле *Saya and Others v. Turkey* (Сайя и другие против Турции) 2008 г. первомайский марш профсоюза работников здравоохранения (на который имелось разрешение) был остановлен полицией и насильственно разогнан. Подавшие жалобу лица были задержаны полицией и отпущены на следующий день. Европейский суд по правам человека установил, что в данном случае не было проведено эффективное и независимое расследование обвинения в плохом обращении («Административные советы» в данном случае не были независимыми органами, поскольку они работали под председательством губернаторов

- и состояли из местных представителей исполнительных органов и одного должностного лица, связанного с той службой безопасности, в отношении которой и проводилось расследование).
- ²⁵² Kelly and others v. UK (Келли и другие против Соединенного Королевства), (2001 г.), пункт 94; Shanaghan v. UK (Шанахан против Соединенного Королевства), (2001 г.), пункт 88; Jordan v. UK (Джордан против Соединенного Королевства), (2001 г.), пункты 107, 115; McShane v. UK (Макшейн против Соединенного Королевства), (2002 г.), пункт 94.
- ²⁵³ Заслуживает внимания, например, тот факт, что через девять лет после встречи «большой восьмерки» (G8) в 2001 г. в Женеве Итальянский апелляционный суд признал целый ряд сотрудников полиции высокого ранга виновными в нарушении прав человека при их действиях против демонстрантов.
- ²⁵⁴ Osman v. UK (Осман против Соединенного Королевства), (1998 г.), пункт 116.
- ²⁵⁵ Muradova v. Azerbaijan (Мурадова против Азербайджана), (2009 г.), пункт 99.
- ²⁵⁶ См. также Simsek and Others v. Turkey (Шимшек и другие против Турции), (2005 г.), пункт 91.
- ²⁵⁷ Например, United Macedonian Organisation Ilinden and Ivanov v. Bulgaria (Объединенная македонская организация «Илинден» и Иванов против Болгарии), 2005 г..
- ²⁵⁸ Это законодательство учитывает рекомендации, содержащиеся в отчете Комиссии Голдстоуна "Towards Peaceful Protest in South Africa" (К мирному протесту в Южной Африке) (Heumann, 1992 г.).
- ²⁵⁹ Например, статья 3 Закона Грузии о собраниях и демонстрациях (1997 г., с изменениями 2009 г.) определяет различные роли, такие как «принципал», «доверенное лицо», «организатор», «ответственные лица».
- ²⁶⁰ См., например, Конституционный суд Республики Латвия, Решение по делу No. 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), п. 34.4 (перевод на английский язык): «...Требование о назначении дополнительных сил по охране общественного порядка во всех случаях, когда мирный характер мероприятия находится под угрозой, выходит за пределы обязанностей по сотрудничеству со стороны какого-либо лица».
- ²⁶¹ См., например, Конституционный суд Республики Латвия, Решение по делу No. 2006-03-0106 (23 ноября 2006 г.), пункт 34.4 (перевод на английский язык): «Если до начала мероприятия, во время его проведения или даже после его окончания на организатора этого мероприятия возлагается слишком большая ответственность,... то в следующий раз такие лица воздержатся от использования свои прав, опасаясь возможного наказания и дополнительной ответственности».
- ²⁶² См., среди прочего, Castells v. Spain (Кастельс против Испании), (1992 г.), п. 43; Thorgeir Thorgeirson v. Iceland (Торгеир Торгеирсон против Исландии), (1992 г.), п. 63..
- ²⁶³ См., например, Observer and Guardian v. UK («Обсервер» и «Гардиан» против Соединенного Королевства), 1991, п. 59(b); Thorgeir Thorgeirson v. Iceland (Торгеир Торгеирсон против Исландии), 1992, п. 63.
- ²⁶⁴ Руководство Комитета Министров Совета Европы по защите права на свободу выражения и информации во время кризисов (The Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Protecting Freedom of Expression and Information in Times of Crisis), принятое Комитетом министров 26 сентября 2007 года на 1005-й встрече заместителей министров, определяет «профессиональных работников СМИ» (п. 1) как «лиц, которые заняты сбором, обработкой и распространением информации, предназначенной для средств массовой информации. Это термин охватывает также кино- и видеооператоров и фотографов, а также вспомогательный персонал, например, водителей и переводчиков».

- ²⁶⁵ Европейский суд по правам человека неоднократно признавал важный вклад гражданского общества в обсуждение общественных дел. См., например, *Steel and Morris v. United Kingdom* (Стил и Моррис против Соединенного Королевства), (2005 г.), в пункте 89: «... в демократическом обществе даже небольшие и неформальные агитационные группы, типа лондонской группы Гринпис, должны иметь возможность эффективного осуществления своей деятельности и... существует сильная общественная заинтересованность в том, чтобы таким лицам и группам, находящимся вне общего потока, была предоставлена возможность вносить свой вклад в общественное обсуждение путем распространения информации и идей по вопросам, представляющим интерес для населения...» См. также дело *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary* (2009), пункт 36, где Союз гражданских свобод Венгрии воспринимается в качестве исполняющего роль «общественного контрольного органа».
- ²⁶⁶ См. параграф 3 *Ensuring Protection – European Union Guidelines on Human Rights Defenders* (Обеспечивая защиту - Руководящие принципы Европейского Союза о правозащитниках): «Защитники прав человека – это те лица, группы и органы общества, которые поощряют и защищают общепризнанные права человека и основные свободы. Защитники прав человека стремятся поощрять и защищать гражданские и политические права, а также поощрять, защищать и способствовать реализации экономических, социальных и культурных прав. Защитники прав человека также поощряют и защищают права коренных малочисленных народов». Этот документ доступен по адресу: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/GuidelinesDefenders.pdf>. Кроме того, Статья 5 Декларации ООН о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы гласит: «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». См. также Статьи 6 и 8(2). Как заметил Специальный докладчик ООН относительно ситуации с защитниками прав человека: «Социальные мероприятия по реализации прав все в большей степени принимают форму коллективных или публичных акций...Эта форма протеста или сопротивления насилию стала наиболее уязвимой по отношению к препятствиям и репрессиям. Коллективные мероприятия защищены Статьей 12 Декларации ООН о правозащитниках, которая признает право на индивидуальное или совместно с другими лицами участие в «мирных мероприятиях, направленных против нарушений прав человека и основных свобод» и предоставляет эффективную защиту национального законодательства тем, кто «реагирует или противостоит» действиям, препятствующим использованию прав человека. В свете совместного прочтения статьи 5, свидетельствующей о праве на свободу собраний, и статьи 6, предусматривающей свободу получения информации и ее распространения, мирные совместные мероприятия оказываются законным средством привлечения внимания общества к вопросам, относящимся к правам человека». См. документ ООН A/HRC/4/37 Report submitted by the Special Representative of the Secretary-General on Human Rights Defenders, Hina Jilani (Отчет о правозащитниках, представленный специальным представителем Генерального секретаря, Хина Джилани), 24 января 2007 г., пункт 29. Документ доступен по адресу: http://www.wunrn.com/news/2007/06_07/06_25_07/070107_special.doc. См. также ОБСЕ: *Human Rights Defenders in the OSCE Region: Challenges and Good Practices* (Правозащитники в регионе ОБСЕ: проблемы и надлежащая практика), (2008 г.) доступен по адресу: http://www.osce.org/publications/od/hr/2008/12/35711_1217_en.pdf.
- ²⁶⁷ См., например, *Note by the Secretary-General on Human rights defenders: Promotion and protection of human rights: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms* (Замечания генерального секретаря о правозащитниках: Поддержка и защита прав человека: вопросы, связанные с правами человека,

в том числе альтернативные подходы к повышению эффективности пользования правами и основными свободами человека), А/62/225 шестьдесят второе заседание) в пунктах 91-92, относящихся к мониторингу, который осуществляло Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ) во время протестов (апрель 2006 г.) в Непале: «Была признана фундаментальная роль УВКПЧ в качестве организации, осуществляющей контроль за нарушением прав человека и документирующей возникающие нарушения в целях отчетности». См. далее Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, *The April protests: democratic rights and the excessive use of force, Findings of OHCHR-Nepal's monitoring and investigations* (Апрельские протесты: демократические права и чрезмерное применение силы, факты, обнаруженные УВКПЧ в ходе мониторинга и расследования в Непале), Катманду, сентябрь 2006 г.

- ²⁶⁸ См., например, Loudes, Christina, *Handbook on Observations of Pride Marches* (ILGA-Europe, июнь 2006 г.). См. также, Дженифер Престголдт, Знакомые инструменты, новые проблемы: Приспособление традиционного мониторинга соблюдения прав человека к новым заданиям, (2004 г.). Документ доступен на русском, польском, украинском, киргизском и английском языках по адресу: <http://www.newtactics.org/en/FamiliarToolsEmergingIssues>.
- ²⁶⁹ См. Руководство БДИПЧ ОБСЕ по мониторингу свободы мирных собраний (в ожидании публикации).
- ²⁷⁰ См., среди прочего, *Castells v. Spain* (Кастельс против Испании), (1992 г.), пункт 43; *Thorgeir Thorgeirson v. Iceland* (Торгер Торгерсон против Исландии), (1992 г.), пункт 63.
- ²⁷¹ Miklos Haraszi (Миклош Харашти) (Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации) Специальный доклад: Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций, Замечания и рекомендации. (ОБСЕ, Вена, июнь 2007 г.). URL: http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176_en.pdf (на англ. яз.); http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176_ru.pdf (на рус. яз.)
- ²⁷² Судья Бергер, Судья Конституционного суда Британской Колумбии, 1980 г.
- ²⁷³ Во время заседаний за круглым столом, которые проводились во ходе подготовки данного издания «Руководящих принципов», были представлены свидетельства того, как в некоторых странах полиция уничтожала собственность, принадлежащую журналистам. Такие действия разрешать не следует.
- ²⁷⁴ Miklos Haraszi (Миклош Харашти) (Представитель ОБСЕ по вопросам свободы средств массовой информации), Специальный доклад: Отношение к средствам массовой информации во время проведения политических демонстраций, Замечания и рекомендации. (ОБСЕ, Вена, июнь 2007 г.). URL: http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176_en.pdf (на англ. яз.); http://www.osce.org/documents/rfm/2007/06/25176_ru.pdf (на рус. яз.) См. примечание 271
- ²⁷⁵ Статья 2, Первый факультативный протокол МПГПП. См., например, дело, *J.R.T. v. Canada* (J.R.T. против Канады), №104/1981, пар. 8(а). В деле *Lubicon Lake Band v. Canada* (Lubicon Lake Band против Канады), №167/1984, Комитет, однако, заявил, что у него «нет возражений по поводу того, чтобы группа физических лиц, заявляющих об аналогичных предпринятых против них действиях, подала коллективное сообщение о предполагаемом нарушении их прав».
- ²⁷⁶ Специальный докладчик отметил, что в число ее приоритетов будет входить «анализ препятствий и проблем, встающих на пути реализации защитниками их прав, предоставленных «Декларацией о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы», в частности, свободу объединений и свободу мирных собраний». См. А/63/288 «Защитники прав человека, Замечание Генерального

секретаря, 14 августа 2008 г.». Документ доступен по адресу <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/461/09/PDF/N0846109.pdf?OpenElement>>.

- ²⁷⁷ См., например, дело Махмудов против России (2007 г.), где российское правительство безуспешно пыталось доказать, что податель жалобы не использовал все национальные средства судебной защиты, поскольку не подал жалобу прокурору на якобы имевшее место нарушение его права на свободу собраний. Поскольку в российской правовой системе от прокурора не требуется выслушивать заявления жалобщика, не являющегося стороной любого судебного разбирательства, то подача жалобы прокурору не является тем средством судебной защиты, которое необходимо пройти. В деле *Galstyan v. Armenia* (Галстян против Армении), (2007 г.) Европейский суд по правам человека установил, что простая возможность обратиться к прокурору с просьбой опротестовать решение судьи (который может после этого назначить административное наказание) «явно не является эффективным средством защиты в целях Статьи 35(1) Конвенции, поскольку она не является непосредственно доступной для той или иной стороны и зависит от собственного усмотрения прокурора». Кроме того, положение о пересмотре Председателем Верховного суда, который может изменить или отменить наказание, рассматривалось просто как право пересмотра, а не право подачи апелляции (формулировка этого положения не утверждает в явном виде, что «апелляция может быть подана против») – именно эта формулировка была первоначально использована в Армении в контексте как уголовной, так и гражданской процедур (параграф 41). В деле *Hyde Park v. Moldova* («Гайд парк» против Молдовы), (No.1), (2009 г.), в пар. 31 Суд не принял во внимание причины, которые были указаны в качестве оправдания ограничения собрания, поскольку они «содержались в решениях судов, принятых намного позже даты планировавшихся демонстраций».
- ²⁷⁸ Дело *Ғączkowski and Others v. Poland* (Бачковски и др. против Польши), (2007 г.), в пар. 79 (однако некоторая свобода действий предоставлена в отношении способа, с помощью которого государства-участники договора выполняют свои обязательства по Статье 13 ЕКПЧ).
- ²⁷⁹ Дело *Djavit An v. Turkey* (Джавит Ан против Турции), (2003 г.), в параграфах 28 и 37; Дело *Galstyan v. Armenia* (Галстян против Армении), (2007 г.), в пар. 38: «согласно Статье 35 наличие доступных и достаточных средств судебной защиты должно вполне определенно наблюдаться не только в теории, но и на практике, в противном случае будет отсутствовать требуемая их доступность и эффективность».
- ²⁸⁰ Там же. Следует заметить, что обращения по поводу повторного слушания дела и аналогичные экстраординарные средства защиты, а также средства защиты, которые зависят от дискреционных полномочий государственных должностных лиц, равно как и средства защиты, не обусловленные точными временными рамками, были признаны несоответствующими целям Статьи 35(1).
- ²⁸¹ Дело *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria* (Станков и Объединенная македонская организация «Илинден» против Болгарии), (1998 г., принято к рассмотрению); дело *Balkani v. Bulgaria* (Балкани против Болгарии), (2007 г.); дело *Ғączkowski and Others v. Poland* (Бачковский и др. против Польши), (2007 г.), в пар. 82. См. также жалобы №№ 4916/07, 25924/08 и 14599/09 Николая Александровича Алексеева против России, поданные 29 января 2007 г., 14 февраля 2008 г. и 10 марта 2009 г. соответственно, в которых он утверждает, что ограничение по времени на подачу уведомления о предлагаемом мероприятии (не ранее, чем за 15 дней, и не позже, чем за 10 дней до даты проведения мероприятия) не позволяет ему получить окончательное судебное решение по вопросу о законности запрета.
- ²⁸² Примерами организаций и групп, которые подали жалобы, относящиеся к свободе собраний, являются *Christians Against Racism and Fascism* (Христиане против расизма и фашизма), *Platform*

‘Ärzte für das Leben (Платформа «Врачи за жизнь»), Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden (Станков и Объединенная македонская организация «Илинден»).

- ²⁸³ См. в общем случае, Philip Leach (Филип Лич), *Taking a Case to the European Court of Human Rights* (Передача дела в Европейский суд по правам человека), 2е издание (Оксфорд: Oxford University Press, 2005 г.). Например, в деле *Hajibeyli v. Azerbaijan* (Хайджибейли против Азербайджана), (2008 г.), жалоба заявителя по Статье 11 была объявлена неприемлемой, поскольку демонстрация, о которой шла речь, проходила до того, как ЕКПЧ вступила в силу в Азербайджане.
- ²⁸⁴ Дело *Djavit An v. Turkey* (Джавит Ан против Турции), (2003 г.), в пар. 28 (цитирует пар. 65-67 из дела *Akdivar and Others v. Turkey* (Акдивар и др. против Турции), 1996 г.).

