

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
4 February 2016
Russian
Original: English

Совет по правам человека**Тридцать первая сессия**

Пункт 3 повестки дня

**Поощрение и защита всех прав человека,
гражданских, политических, экономических,
социальных и культурных прав,
включая право на развитие****Совместный доклад Специального докладчика
по вопросу о правах на свободу мирных собраний
и свободу ассоциации и Специального докладчика
по вопросу о внесудебных казнях, казнях без
надлежащего судебного разбирательства или
произвольных казнях о надлежащем управлении
собраниями****Записка секретариата**

Секретариат имеет честь препроводить Совету по правам человека совместный доклад Специального докладчика по правам на свободу мирных собраний и свободу ассоциации Майны Киаи и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Кристофа Хейнса. В этом докладе, представленном Совету во исполнение его резолюции 25/38, Специальные докладчики предлагают подборку практических рекомендаций для надлежащего управления собраниями. В каждом разделе подборки Специальные докладчики дают краткий обзор применимых международно-правовых стандартов, за которым следуют практические рекомендации о том, как эти принципы могут быть осуществлены, с целью обеспечения лучшей защиты различных прав лиц, участвующих в собраниях.



Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Надлежащее управление собраниями	3
A. Государства обязаны уважать и гарантировать права всех лиц, участвующих в собраниях	5
B. Каждый человек имеет неотъемлемое право на участие в мирных собраниях	6
C. Любые ограничения, налагаемые на мирные собрания, должны соответствовать международным стандартам в области прав человека	9
D. Государства должны содействовать осуществлению права на мирные собрания	11
E. Сила должна использоваться только тогда, когда это абсолютно неизбежно, и ее применение должно соответствовать международному праву прав человека	14
F. Каждый человек имеет право наблюдать за собраниями, осуществлять их мониторинг и производить запись происходящих на них событий	19
G. Сбор личной информации в связи с собранием не должен представлять собой непозволительное вмешательство в личную жизнь или в осуществление других прав	20
H. Каждый человек имеет право на доступ к информации, относящейся к собраниям	21
I. Предприятия несут ответственность за соблюдение прав человека в связи с собраниями	23
J. Государство и его органы должны нести ответственность за их действия в связи с собраниями	24
III. Заключение	26

I. Введение

1. Собrania, проводимые в различной форме, играют заметную роль в современном мире, предоставляя новые возможности и создавая новые вызовы. Четкое понимание применимых международных правозащитных норм и стандартов, а также уроков, которые извлекались из управления собраниями в течение долгого времени, может помочь защитить законные интересы всех: участников собраний, случайных прохожих, наблюдателей и представителей власти.

2. Совет по правам человека уделяет растущее внимание поощрению и защите прав человека в связи с собраниями¹. В марте 2014 года он принял резолюцию 25/38, в которой он просил Специального докладчика по правам на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях подготовить подборку практических рекомендаций для надлежащего управления собраниями².

3. В ходе разработки этих рекомендаций Специальные докладчики проводили, по просьбе Совета, широкие консультации с соответствующими заинтересованными сторонами на основе вопросника и процесса консультаций с широким кругом участниками. Специальные докладчики провели четыре консультации с представителями государств³ и четыре региональные консультации с представителями гражданского общества, национальных правозащитных учреждений, региональных правозащитных механизмов, а также с экспертами полиции и прочими специалистами⁴. Была создана консультативная группа в составе девяти экспертов, которые обеспечивали обратную связь со Специальными докладчиками на различных этапах этого процесса⁵.

4. Эта подборка призвана служить руководством для применения действующих международных правозащитных стандартов в национальном законодательстве и на практике в целях обеспечения большей защиты соответствующих прав. Рекомендации организованы по примерно 10 основополагающим принципам, и в каждом разделе им предшествует краткий обзор действующих международных стандартов. Рекомендации были разработаны с учетом мирового опыта и извлеченных уроков.

II. Надлежащее управление собраниями

5. Способность проводить собрания и действовать коллективно жизненно необходима для демократического, экономического, социального и личного развития, для выражения идей и для воспитания активных граждан. Собрания могут внести позитивный вклад в развитие демократических систем и, наряду с выбо-

¹ См. A/HRC/19/40, A/HRC/22/28 и A/HRC/25/32 и Согг.1.

² Авторы выражают благодарность Элеоноре Дженкин и Кэтлин Харди за помощь в написании настоящего доклада.

³ Первое совещание было проведено в Женеве в июне 2015 года. По просьбе государств, сформулированной в ходе этой встречи, были проведены региональные консультации для государств Африки и Ближнего Востока (Претория) и государств Азии и Тихоокеанского региона (Стамбул, Турция). В октябре 2015 года в Женеве была проведена для всех государств заключительная консультация, в которой приняли участие 54 государства.

⁴ Эти консультации состоялись в Сантьяго (Северная Америка и Южная Америка, Карибский бассейн), Претории (Африка и Ближний Восток), Стамбуле, Турция (Азия и Тихий океан) и Женеве (Европа и Центральная Азия). В них приняли участие более 90 экспертов.

⁵ В состав консультативной группы входят: Отто Аданг, Стюарт Кейси-Маслен, Гастон Чильер, Анара Ибраева, Асма Джахангир, Нил Джарман, Николас Опийо, Амбига Скрееневазан и Юрг Вихтерман.

рами, играют основополагающую роль в участии общественности, подотчетности правительства и народном волеизъявлении в рамках демократических процессов.

6. Собrania являются также средством выражения прочих социальных, экономических, политических, гражданских и культурных прав, а это означает, что они играют важную роль в деле защиты и поощрения широкого круга прав человека. Они могут иметь решающее значение для усиления голоса людей, которые подвержены маргинализации или стремятся предложить альтернативы традиционным политическим и экономическим интересам. Собrania представляют собой способ взаимодействия не только с государством, но также со структурами, обладающими властью в обществе, включая корпорации, религиозные, образовательные и культурные учреждения, и с общественным мнением в целом.

7. Полное и свободное осуществление права на свободу мирных собраний возможно только там, где созданы благоприятные и безопасные условия для широкой общественности, в том числе для гражданского общества и правозащитников, и где нет чрезмерных или необоснованных ограничений доступа к общественным местам. Препятствия созданию и работе ассоциаций, слабая защита лиц, осуществляющих и защищающих права человека, от репрессий, чрезмерные и несоразмерные наказания за нарушения закона, необоснованные ограничения на использование общественных мест – все это негативно сказывается на осуществлении права на свободу мирных собраний.

8. Надлежащее управление собраниями требует защиты широкого круга прав и их осуществления всеми заинтересованными сторонами. Участники собраний имеют целый ряд охраняемых прав, включая следующие права: на свободу мирных собраний, мнений, ассоциации и убеждений; участие в ведении государственных дел; физическую неприкосновенность, включая права на безопасность, на свободу от жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и на жизнь; человеческое достоинство; неприкосновенность частной жизни; и эффективное средство правовой защиты от любых нарушений прав человека.

9. Даже если участники какого-либо собрания не настроены миролюбиво и в результате теряют право на мирные собрания, они сохраняют остальные права, при условии их нормального ограничения. Поэтому ни одно собрание не следует рассматривать как незащищенное.

10. «Собрание», как оно обычно понимается, является преднамеренным и временным совместным присутствием в каком-либо закрытом или общественном месте с какой-либо конкретной целью и может принимать форму демонстраций, проводимых внутри помещений встреч, забастовок, процессий, митингов или сидячих демонстраций с целью формулирования требований и чаяний или проведения праздничных мероприятий (см. A/HRC/20/27, пункт 24). К собраниям могут быть потенциально отнесены даже спортивные мероприятия, музыкальные концерты и другие подобные совместные присутствия. Хотя собрание определяется как временное совместное присутствие, оно может включать в себя длительные демонстрации, такие как длительные сидячие забастовки и протестные движения в стиле движения «Оккупай». Хотя собрание обычно понимается как физическое совместное присутствие людей, было признано, что защита прав человека, включая свободу собраний, может применяться к аналогичным взаимодействиям, происходящим в сетевом режиме.

11. Рекомендации вынесены главным образом в отношении собраний, участники которых выражают общую позицию, требование, чаяние или какую-либо отличительную черту и отходят от господствующих позиций или бросают вызов

установленным политическим, социальным, культурным или экономическим интересам. Выбирая такой подход, Специальные докладчики руководствовались языком, используемым в принятой Советом по правам человека резолюции 25/38, в которой Совет конкретно ссылается на поощрение и защиту прав человека в контексте мирных демонстраций. Следует, однако, отметить, что ни одно из прав, которыми пользуются участники данного собрания, никоим образом не зависит от выражаемого ими политического или какого-либо иного контента.

12. В этой резолюции Совет просит Специальных докладчиков сосредоточиться на собраниях и не ограничивать это понятие мирными собраниями. В результате в настоящем докладе рассматриваются как мирные, так и немирные собрания.

13. Государства обязаны не только воздерживаться от нарушения прав отдельных лиц, связанных с проведением собрания, но и обеспечивать права лиц, которые участвуют в нем или интересы которых оно затрагивает, а также содействовать созданию благоприятных условий для его проведения. Поэтому управление собраниями охватывает содействие и поддержку и толкуется в таком широком смысле во всех нижеследующих рекомендациях.

А. Государства обязаны уважать и гарантировать права всех лиц, участвующих в собраниях

14. Международное право требует, чтобы государства уважали и гарантировали права всех лиц. Обязательство гарантировать права означает, что государства должны воздерживаться от ограничения осуществления прав в случаях, когда это прямо не разрешено международным правом. Обязательство гарантировать права – это позитивная обязанность, которая требует от государств как реализации, так и защиты прав⁶. Защита прав требует принятия позитивных мер по предотвращению действий негосударственных субъектов, которые могут помешать их осуществлению. Реализация прав требует от государств создания, облегчения или обеспечения необходимых условий для осуществления прав.

15. Государства должны уважать и гарантировать права без какой бы то ни было дискриминации, в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения. Свобода организовывать публичные собрания и участвовать в них должна быть гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и иным видам организаций⁷.

16. Следует прилагать особые усилия для обеспечения равной и эффективной защиты прав групп лиц или отдельных лиц, которые традиционно подвергаются дискриминации. К ним относятся женщины, дети и молодые люди, инвалиды, неграждане (включая просителей убежища и беженцев), члены этнических и религиозных меньшинств, внутренне перемещенные лица, лица, страдающие альбинизмом, коренные народы и лица, которые подвергаются дискриминации по признаку их сексуальной ориентации или гендерной идентичности (A/HRC/26/29). Эта обязанность может потребовать от властей принятия дополнительных мер для защиты и содействия осуществлению права таких групп на свободу собраний.

⁶ European Court of Human Rights, *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, application No. 10126/82, 21 June 1988.

⁷ См. Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), *Руководящие принципы по свободе мирных собраний* (2010), пункт 2.5.

17. Практические рекомендации:

а) государства должны ратифицировать соответствующие международные договоры и установить в законодательном порядке позитивную презумпцию в пользу мирных собраний. Они должны обеспечить правовую защиту различных прав, защищающих участников собраний, а также принять и постоянно обновлять законы, меры политики и процессы, необходимые для осуществления этих прав. Ни одно собрание не должно рассматриваться как незащищенное собрание;

б) государства должны обеспечить, чтобы все законы, относящиеся к управлению собраниями, формулировались недвусмысленно и были согласованы друг с другом и с международными стандартами. В случае существования неопределенности соответствующее(ие) положение(я) следует толковать в пользу тех, кто желает осуществить свое право на свободу мирных собраний;

в) государства должны разработать, принять и обновлять национальный план действий для руководства осуществлением настоящих практических рекомендаций и международных стандартов, имеющих отношение к управлению собраниями, а также обращаться в соответствующих случаях в Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека или другие специализированные учреждения за технической помощью;

г) государства должны обеспечить необходимую поддержку органов власти, вовлеченных в управление собраниями, и достаточный надзор за ними на всех уровнях государственного управления. Это включает в себя достаточную профессиональную подготовку и необходимые финансовые и людские ресурсы;

е) политические и прочие лидеры должны публично признать, что различия во мнениях вполне допустимы, и поощрять культуру терпимости.

В. Каждый человек имеет неотъемлемое право на участие в мирных собраниях

18. Поскольку в международном праве признается неотъемлемое право на участие в мирных собраниях, из этого следует, что существует презумпция в пользу проведения мирных собраний. Собрания должны изначально рассматриваться как законные, при условии допустимых ограничений, предусмотренных в статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах⁸. Защита права на свободу мирных собраний распространяется только на те собрания, которые носят мирный характер. При определении того, защищено ли собрание в соответствии с этим правом, собрание должно изначально рассматриваться как мирное⁹ и должно обеспечиваться широкое толкование термина «мирное»¹⁰. Необходимо учитывать то, как проводится собрание, и намерения участников.

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

⁸ См. A/HRC/23/39, пункт 50, и ОБСЕ, *Руководящие принципы*, пункт 30.

⁹ См. A/HRC/20/27, пункт 26, и A/HRC/23/39, пункт 50.

¹⁰ Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 487.

Ограничения свободы ассоциации и выражения мнений могут также эффективно сослужить в качестве ограничения свободы мирных собраний.

20. Правом на свободу мирных собраний обладает каждый индивид, участвующий в собрании. Акты спорадического насилия или правонарушения, совершаемые некоторыми лицами, не следует приписывать другим лицам, намерения и поведение которых остаются мирными по своему характеру¹¹.

21. Свобода мирных собраний является правом, а не привилегией, и в силу этого ее осуществление не должно зависеть от предварительного разрешения властей. Государственные органы могут создать систему предварительного уведомления, с тем чтобы иметь возможность содействовать осуществлению этого права, а также принимать меры для защиты общественной безопасности или общественного порядка и для защиты прав и свобод других лиц. Любая процедура уведомления не должна использоваться в качестве фактического запроса о разрешении или как возможность для регулирования идейного содержания собрания. Не следует требовать уведомлений в случае собраний, которые не требуют предварительной подготовки со стороны государственных органов, например собраний с предположительно небольшим количеством участников или минимальным воздействием на общественность.

22. Любая(ые) процедура(ы) уведомления не должна(ы) быть чрезмерно бюрократичной(ыми) и должна(ы) оцениваться с точки зрения соразмерности¹². Срок подачи уведомления не должен слишком далеко отстоять от даты собрания, однако следует предусмотреть достаточное время до заявленной даты, чтобы соответствующие органы имели возможность надлежащим образом подготовиться к мероприятию. Процедура уведомления должна быть бесплатной (см. A/HRC/23/39, пункт 57) и широкодоступной.

23. Неуведомление властей о собрании не делает собрание незаконным и поэтому не должно использоваться как основание для разгона собрания. В случаях, когда не удалось должным образом уведомить о собрании, организаторы, сообщество или политические лидеры не должны подлежать уголовному или административному преследованию в виде штрафа или тюремного заключения (см. A/HRC/20/27, пункт 29). Это в равной степени применяется к стихийным собраниям, в случае которых предварительное уведомление вообще практически невозможно или не существует организатора, которого можно было бы выявить. Стихийные собрания должны быть освобождены от требований об уведомлении¹³, и правоохранительные органы должны, насколько это возможно, защищать стихийные собрания и способствовать их проведению так же, как в случае любого другого собрания.

24. Обязанность государства защищать собрания и содействовать их проведению распространяется на одновременные собрания и контрдемонстрации, в случае которых участники одного или нескольких собраний выражают несогласие с участниками других собраний. Следует способствовать, насколько это возможно, проведению собраний, включая стихийные собрания и контрдемонстрации, в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории¹⁴.

¹¹ European Court of Human Rights, *Ziliberg v. Moldova*, application No. 61821/00, 4 May 2004.

¹² См. A/HRC/20/27, пункт 28, и Inter-American Commission on Human Rights, *Second Report on the Situation of Human Rights Defenders in the Americas* (2011), para. 137.

¹³ European Court of Human Rights, *Bukta v. Hungary*, application No. 25691/04, 17 July 2007.

¹⁴ Однако в случае, когда контрдемонстрация организована с целью вмешательства в осуществление прав других лиц на проведение законного собрания, эта контрдемонстрация подпадает под действие статьи 5 Международного пакта о гражданских и политических правах и меры защиты, предоставляемые в отношении права на свободу мирных собраний, не применяются.

25. Обязанность государства содействовать проведению собраний включает в себя принятие мер по защите лиц, осуществляющих свои права, от насилия или вмешательства¹⁵. Самого существования такого риска, однако, недостаточно для запрещения собрания¹⁶. В случае существования риска столкновений между участниками одного собрания или между участниками разных собраний должны приниматься наименее ограничительные меры для обеспечения охраны и безопасности участников и прочих лиц.

26. Хотя организаторы должны прилагать разумные усилия для соблюдения закона и для содействия мирному проведению собрания, организаторы не должны нести ответственность за противоправное поведение других людей¹⁷. В противном случае это привело бы к нарушению принципа индивидуальной правовой ответственности, ослаблению доверия и сотрудничества между организаторами собрания, его участниками и властями и воздержанию потенциальных организаторов собрания от осуществления своих прав.

27. Ни один человек не должен нести уголовную, гражданскую или административную ответственность просто за организацию мирной демонстрации протеста или участие в ней.

28. Практические рекомендации:

а) государства должны обеспечить, чтобы любая система предварительного уведомления предусматривала презумпцию в пользу проведения собрания, вводила узкие ограничения на широкие полномочия властей налагать ограничения на собрания и включала в себя оценку соразмерности;

б) государства не должны требовать от организаторов получения предварительного разрешения на проведение собрания – ни по закону, ни на практике. В случае, когда система уведомления создана, она должна способствовать мирным собраниям и должна использоваться как фактическое требование о получении предварительного разрешения;

в) системы уведомления не должны быть чрезмерно бюрократичными. Меры по упрощению процесса уведомления могут включать в себя следующее: множественные пункты подачи уведомления, в том числе за пределами городских районов, причем как в личном качестве, так и при помощи посредника; использование легкодоступных, кратких и имеющихся на разных языках формуляров. Там, где высок уровень распространения Интернета, властям следует рассмотреть возможность использования систем подачи уведомления через Интернет;

г) срок подачи любого уведомления должен быть максимально коротким, и в то же время у властей должно быть достаточно времени для подготовки к собранию, т.е. он должен составлять максимум несколько дней, предпочтительно 48 часов;

е) процесс уведомления должен считаться завершенным, когда было получено заявление, содержащее достаточную информацию для того, чтобы соответствующий орган мог надлежащим образом определить дату, время и место проведения собрания и, в соответствующих случаях, контактную информацию об организаторе. Для завершения процесса уведомления или для проведения собрания получения ответа от этого органа не требуется;

¹⁵ См. European Court of Human Rights, *Ozgur Gundem v. Turkey*, application No. 23144/93, 16 March 2000, paras. 42-43.

¹⁶ См. European Court of Human Rights, *Alekseyev v. Russia*, application Nos. 4916/07, 25924/08 and 14599/09, 21 October 2010, para. 75.

¹⁷ См. A/HRC/20/27, пункт 31, и A/HRC/23/39, пункт 78.

f) если уведомление касается двух или нескольких собраний, проводимых одновременно в одном и том же месте, власти должны провести тщательную оценку любых рисков и разработать стратегии для смягчения их последствий. В случае, когда становится необходимым ввести ограничения на одно или несколько одновременных собраний, эти ограничения должны определяться по взаимному согласию или, если это невозможно, на основе процесса, не проводящего различия между предлагаемыми собраниями.

С. Любые ограничения, налагаемые на мирные собрания, должны соответствовать международным стандартам в области прав человека

29. Свобода мирных собраний является основным правом, пользоваться которым следует без ограничений и в максимально возможной степени. Могут применяться только те ограничения, которые необходимы в демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц и являются законными, необходимыми и соразмерными преследуемой цели. Любые ограничения должны быть скорее исключением, чем нормой, и они не должны ущемлять существа рассматриваемого права¹⁸.

30. Чтобы удовлетворять требованию в отношении законности, любые налагаемые ограничения должны быть основаны на соответствующих положениях закона (принцип законности), как и мандат и полномочия органа власти, налагающего ограничения¹⁹. Сам закон должен быть достаточно точным, чтобы человек мог оценить, является ли его поведение нарушением закона, а также предвидеть вероятные последствия любого такого нарушения²⁰. Чтобы отвечать принципу соразмерности, любое ограничение должно соответствовать своей защитной функции. Чтобы удовлетворять требованию в отношении необходимости, оно также должно быть наименее ограничительным из числа тех средств, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат²¹. Оно должно быть четко сфокусировано на конкретных целях властей и на вопросах, вызывающих у них обеспокоенность, а также основываться на анализе всего спектра прав, связанных с проведением предлагаемого собрания. При определении наименее ограничительного средства для достижения желаемого результата властям следует рассмотреть целый ряд мер, из которых запрет является самой крайней мерой. В этой связи всеобъемлющие запреты, включая запреты на осуществление данного права полностью или запреты на любое осуществление права в конкретных местах или в определенное время, несоразмерны по своей сути, так как они не учитывают конкретных обстоятельств каждого предлагаемого собрания (см. A/HRC/23/39, пункт 63).

31. Когда государство ссылается на национальную безопасность и охрану общественного порядка для наложения ограничений на проведение собрания, оно должно доказать точный характер угрозы и конкретных рисков²². Для государства

¹⁸ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 27 (1999 год) о свободе передвижения, пункт 13.

¹⁹ См. ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководящие принципы*, пункт 35, и European Court of Human Rights, *Hyde Park and others v. Moldova*, application No. 33482/06, 31 March 2009.

²⁰ См. European Court of Human Rights, *Hashman and Harrup v. the United Kingdom*, application No. 25594/94, 25 November 1999, para. 31, и *Gillan and Quinton v. the United Kingdom*, application No. 4158/05, 12 January 2010, para. 76.

²¹ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 27, пункт 14.

²² См. Комитет по правам человека, сообщение № 1119/2002, *Ли против Республики Корея*, Сообщения, принятые 20 июля 2005 года, пункт 7.3.

недостаточно в целом ссылаться на положение в области безопасности. Национальные, политические или государственные интересы не являются синонимом национальной безопасности или общественного порядка.

32. Собрания являются таким же законным использованием общественных мест, как и торговля или движение транспортных средств и пешеходов²³. Любое использование публичного пространства требует определенной степени координации для защиты различных интересов, но есть много законных способов использования общественных мест. Следует смириться с определенным нарушением обычного течения жизни, вызванным собраниями, включая нарушение дорожного движения, раздражение коммерсантов и даже вред коммерческой деятельности, чтобы это право не утратило своей сути²⁴.

33. Участники собрания имеют право выбирать и выражать идейное содержание своего мероприятия. Ограничения в отношении содержания собраний могут вводиться только в соответствии с законными ограничениями прав, изложенных выше, например в случаях, когда содержание является пропагандой национальной, расовой или религиозной ненависти и представляет собой подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию. Если ограничение в отношении содержания оправдано, властям следует принять наименее ограничительные и наименее чреватые вмешательством меры для решения этой проблемы.

34. Ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания относятся к предварительным ограничениям в отношении того, когда, где и как можно проводить собрание. Такие ограничения никогда не должны использоваться для того, чтобы скомпрометировать идейное содержание или выразительное значение собрания или противодействовать осуществлению права на свободу собраний.

35. Бремя обоснования ограничения лежит на соответствующем органе. Если вводится какое-либо ограничение, организаторы должны иметь возможность добиваться оперативного, компетентного, независимого и беспристрастного судебного и, если это уместно, административного пересмотра²⁵.

36. Практические рекомендации:

а) законы, регулирующие действия государств в отношении собраний, должны формулироваться недвусмысленно и выдерживать проверку на законность, необходимость и соразмерность. В них должен быть четко указан орган, который полномочен получать уведомления и реагировать на них и который должен быть свободным от неправомерного вмешательства в свою деятельность. Не следует предоставлять этому органу чрезмерную свободу действий: критерии, в соответствии с которыми он может налагать ограничения, должны быть общедоступны и соответствовать международному праву и стандартам в области прав человека;

б) предлагаемые ограничения должны быть изложены в письменном виде, обоснованы и сообщены организаторам, включая обоснование ограничения, а организаторам должна быть предоставлена возможность внести представления и отреагировать на любое предлагаемое ограничение;

²³ См. A/HRC/20/27, пункт 41, и ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководящие принципы*, пункт 20.

²⁴ European Court of Human Rights, *Kuznetsov v. Russia*, application No. 10877/04, 23 October 2008, para. 44, и Inter-American Commission on Human Rights, *Report on Citizen Security and Human Rights*, para. 197.

²⁵ Резолюция 25/38 Совета по правам человека; см. также A/HRC/20/27, пункт 42.

с) предлагаемые ограничения должны быть сообщены в сроки, предписанные законом, чтобы было достаточно времени для подачи и рассмотрения апелляции или для принятия срочных обеспечительных мер до предложенного времени проведения собрания;

д) законы должны обеспечивать доступ к административным средствам правовой защиты. Однако исчерпание административных средств правовой защиты не должно служить предварительным условием для того, чтобы организатор добивался судебного пересмотра.

D. Государства должны содействовать осуществлению права на мирные собрания

37. Позитивное обязательство государства по обеспечению соблюдения прав требует от властей содействия проведению собраний. Государствам следует должным образом планировать собрания, что требует сбора и анализа информации, прогнозирования различных сценариев и надлежащей оценки риска. Прозрачность процесса принятия решений имеет решающее значение для процесса планирования собраний и содействия их проведению и для обеспечения того, чтобы любые меры, принимаемые правоохранительными органами, были соразмерны и необходимы. Должны также быть предусмотрены чрезвычайные планы и меры предосторожности. Правильный процесс планирования и подготовки требует непрерывного контроля над деятельностью и должен меняться в зависимости от меняющихся обстоятельств.

38. Надлежащее содействие собраниям выигрывает также от эффективного поддержания контактов и взаимодействия между всеми соответствующими сторонами (см. A/HRC/17/28, пункт 119). Открытый диалог между органами власти (включая орган, ответственный за получение уведомлений, и сотрудников правоохранительных органов) и, если их можно идентифицировать, организаторами собрания до, во время и после собрания позволяет использовать подход, предполагающий защиту и содействие, что способствует снятию напряженности и предотвращению эскалации²⁶. Правоохранительные органы и их сотрудники должны предпринимать все разумные шаги для поддержания связи с организаторами и/или участниками собрания по вопросам, имеющим отношение к обеспечению порядка и любым мерам, касающимся охраны или безопасности²⁷. Эта связь не ограничивается речевой коммуникацией, и сотрудники правоохранительных органов должны быть осведомлены о возможных последствиях любой непрямой коммуникации, которая может быть воспринята организаторами и участниками как запугивание (например, наличие или применение некоторых видов оборудования и использование сотрудниками языка телодвижений, жестов и мимики).

39. Эффективная коммуникация зависит от отношений доверия. Правоохранительные органы должны постоянно работать над стратегиями укрепления доверия к ним со стороны общин, которые они обслуживают. Демографический состав правоохранительных органов должен отражать общество в целом. Должен происходить свободный поток информации до и во время собраний, и все соответствующие стороны должны информироваться о любых изменениях условий и обстоятельств. Коммуникация и диалог с организаторами и участниками собрания должны носить полностью добровольный характер и не должны официально

²⁶ Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *Facilitating Peaceful Protests* (2014), p. 16.

²⁷ См. European Court of Human Rights, *Frumkin v. Russia*, application No. 74568/12, 5 January 2016, paras. 127-128.

или неофициально навязывать организаторам обязательство договариваться с властями о времени, месте или способе проведения собрания. Такие требования были бы равнозначны наложению ограничений на запланированное собрание (см. A/HRC/23/39, пункт 56).

40. Обязанность государства содействовать проведению собраний предполагает его ответственность за предоставление основных услуг, включая управление дорожным движением, обеспечение медицинских услуг²⁸ и услуг по уборке²⁹. Организаторы не должны отвечать за предоставление таких услуг, и от них не следует требовать участия в оплате связанных с ними расходов.

41. Одной из главных функций правоохранительной деятельности, помимо обязанности содействовать проведению собраний, является защита прав и обеспечение безопасности участников собраний, а также наблюдателей и случайных прохожих.

42. Сотрудники правоохранительных органов должны пройти надлежащую подготовку в вопросах, касающихся содействия проведению собраний. Эта подготовка должна включать в себя приобретение соответствующих знаний в таких областях, как правовые рамки собраний, методы снижения риска и способы управления в условиях большого скопления людей, права человека в контексте собраний и важная роль, которую собрания играют в демократическом режиме. Подготовка должна также включать в себя приобретение навыков работы с людьми, таких как эффективное общение, ведение переговоров и посредничество, чтобы сотрудники правоохранительных органов знали, как избежать эскалации насилия и свести к минимуму конфликты³⁰.

43. Использование сотрудниками правоохранительных органов тактики задержания и обыска организаторов или участников собрания может ущемлять права на свободу, личную неприкосновенность и неприкосновенность частной жизни. Задержание и обыск не должны проводиться произвольно и не должны нарушать принцип недискриминации. Они должны быть законны, необходимы и соразмерны³¹. Простой факт, что какое-либо лицо участвует в мирном собрании, не является достаточным основанием для его обыска.

44. Полномочия для ареста могут играть важную защитную функцию при проведении собраний, позволяя правоохранительным органам освободить собрание от его буйных участников. Термин «арест» относится к любому лишению свободы и не ограничивается официальным арестом согласно внутреннему законодательству. Крайне важно, чтобы полномочия для ареста осуществлялись в соответствии с международными стандартами прав человека, включая стандарты, касающиеся прав на частную жизнь, свободу и процессуальных прав.

45. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или задержанию. В контексте собраний это имеет особое значение для криминализации собраний и инакомыслия. Арест протестующих с целью помешать осуществлению ими права на свободу мирных собраний или наказать за это, например по ложным, необоснованным или несоразмерным обвинениям, может нарушить эти меры защиты. Точно также не должны применяться превентивные меры, связанные с высоким уровнем вмешательства, если только действительно не существует явная и

²⁸ См. принцип 5 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка.

²⁹ ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководящие принципы*, пункт 32.

³⁰ См. принцип 20 Основных принципов, и ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководящие принципы*, пункт 147.

³¹ Working group on protecting human rights while countering terrorism, *Basic Human Rights Reference Guide: The Stopping and Searching of Persons* (September 2010).

непосредственная угроза неминуемого насилия. «Массовые аресты» участников собрания зачастую равносильны неизбирательным и произвольным арестам.

46. Когда происходит арест, условия содержания под стражей должны соответствовать минимальным стандартам. Это касается любого места или ситуации, в которых человек был лишен свободы, в том числе тюрем, камер, общественных мест и транспортных средств, используемых для перевозки задержанных, а также любых других мест содержания задержанных под стражей. С задержанными следует обращаться гуманно и с уважением их достоинства³², и они не должны подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания.

47. Применение административного задержания вызывает особую тревогу. Комитет по правам человека подчеркнул, что такое задержание, вне связи с преследованием по уголовному обвинению, сопряжено с серьезным риском произвольного лишения свободы³³.

48. Вопрос о соразмерности особенно актуален в случае административных санкций, применяемых в связи с собраниями. Любая мера наказания не должна быть чрезмерной – например, штраф не должен быть непропорционально высоким. Такие наказания вызывают обеспокоенность в плане соблюдения процессуальных гарантий и могут оказать более широкое негативное воздействие на осуществление права на свободу мирных собраний.

49. **Практические рекомендации:**

а) государства должны поощрять разнообразие в правоохранительных органах, с тем чтобы общины узнавали своих представителей в полиции. Для этого требуется достаточно представительная структура, включающая в себя женщин и представителей групп меньшинств;

б) государства должны использовать последовательные подходы к планированию всех собраний, разработанные по образцу, основанному на оценке угроз и рисков, и включающие в себя правозащитные нормы и стандарты и этические ценности;

с) государственные органы, в том числе правоохранительные, должны быть способны доказать, что они действительно пытаются взаимодействовать с организаторами и/или участниками собраний;

д) правоохранительные органы должны убедиться, что в организации имеется доступное контактное лицо до, во время и после собрания. Контактное лицо должно пройти подготовку для приобретения навыков коммуникации и разрешения конфликтов и реагировать на возникновение проблем с безопасностью и поведением полиции и на основные требования и мнения, высказываемые участниками. Функция связи должна быть отделена от других функций по охране правопорядка;

е) государства и правоохранительные органы должны обеспечить создание постоянно действующих механизмов по разбору хода и результатов мероприятия с целью извлечения уроков и обеспечения защиты прав;

ф) правоохранительные органы должны сотрудничать с распорядителями, выбранными организаторами для оказания помощи в организации мероприятия. Распорядители должны быть легко различимы, они должны

³² Принцип 1 Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме.

³³ См. принятое Комитетом замечание общего порядка № 35 (2014 год) о свободе и личной неприкосновенности, пункт 15.

также пройти соответствующую подготовку и получить инструктаж. Власти не должны требовать от организаторов участия распорядителей;

g) не следует использовать опережающее вмешательство при проведении собрания. Участников, направляющихся к месту проведения собрания, не следует задерживать, обыскивать или арестовывать, если нет явной и непосредственной угрозы неминуемого насилия.

Е. Сила должна использоваться только тогда, когда это абсолютно неизбежно, и ее применение должно соответствовать международному праву прав человека

50. Государства, правоохранительные органы и их сотрудники обязаны по международному праву уважать и защищать, без дискриминации, права всех участников собраний, наблюдателей и случайных прохожих³⁴. Нормативные рамки, регулирующие применение силы, включают в себя принципы законности, предосторожности, необходимости, соразмерности и подотчетности.

51. Принцип законности требует от государств разработки соответствующих международным стандартам внутренних правовых рамок, регулирующих применение силы, особенно силы, способной приводить к смертельному исходу (см. A/HRC/26/36, пункт 56). Нормативно-правовые рамки должны конкретно ограничивать использование специальных средств и тактических приемов в ходе собраний, включая митинги, и предусматривать процесс одобрения и развертывания вооружения и техники³⁵.

52. Принцип предосторожности требует принятия всех возможных мер при планировании, подготовке и проведении операции в связи с собранием, чтобы избежать применения силы или, если применение силы неизбежно, свести к минимуму его вредные последствия. Даже если применение силы в конкретной ситуации соответствует требованиям необходимости и соразмерности, но возникновение необходимости применения силы вполне можно было бы изначально предотвратить, государство может нести ответственность за непринятие должных мер предосторожности³⁶. Подготовка должна включать в себя обучение методам снижения риска и способам управления в условиях большого скопления людей, совместимым с правовыми рамками, регулирующими проведение собраний³⁷. Государства должны обеспечить, чтобы сотрудники их правоохранительных органов периодически обучались законному применению силы и использованию доверенных им специальных средств и проходили соответствующую проверку³⁸.

53. На основе оценки риска оборудование для сотрудников правоохранительных органов во время собраний должно включать в себя надлежащие средства

³⁴ Поведение должностных лиц по поддержанию правопорядка регулируется, в частности, нормами в области прав человека, Кодексом поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка и Основными принципами применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка. См. также Принципы эффективного предупреждения и расследования незаконных, произвольных и суммарных казней.

³⁵ См., например, Amnesty International, *Use of Force: Guidelines for Implementation of the UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials* (2015), p. 46.

³⁶ European Court of Human Rights, *McCann and Others v. United Kingdom*, application No. 18984/91, 27 September 1995.

³⁷ Принцип 20 Основных принципов, и ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководящие принципы*, пункт 147.

³⁸ Принцип 19 Основных принципов.

личной защиты и соответствующие средства несмертельного действия³⁹. Специальные средства и тактические приемы должны использоваться для дифференцированных ответных действий и деэскалации напряженности. Соответственно, предоставление сотрудникам правоохранительных органов огнестрельного оружия без альтернативного использования средств несмертельного действия, помимо дубинки, является неприемлемым.

54. Если необходимо, должностные лица по поддержанию правопорядка должны быть надлежащим образом защищены снаряжением, таким как щиты, каски и жилеты, защищающие от ножевых и/или пулевых ранений, с целью уменьшения необходимости любого применения специальных средств сотрудниками правоохранительных органов. Не должно разрешаться использование оборудования и специальных средств, которые не позволяют достичь законной правоохранительной цели или применение которых сопряжено с необоснованными рисками, особенно в условиях проведения собрания⁴⁰.

55. Государства обязаны закупать специальные средства несмертельного действия, применяемые в надлежащих ситуациях, в целях все большего сужения сферы использования средств, способных убить или ранить⁴¹. Специальные средства несмертельного действия должны подвергаться процедуре независимого научного тестирования и утверждения и ответственно использоваться хорошо обученными сотрудниками правоохранительных органов, так как такие средства могут привести к гибели или нанесению ран при неправильном использовании или при использовании с нарушениями норм международного права и стандартов в области прав человека. Государства должны работать над подготовкой и осуществлением международных протоколов, касающихся обучения использованию и использования специальных средств несмертельного действия.

56. Растет ассортимент доступных специальных средств с дистанционным управлением, особенно в контексте обеспечения порядка при проведении собраний. В этом отношении следует проявлять большую осторожность. В случае использования передовой технологии сотрудники правоохранительных органов должны всегда лично контролировать фактическую степень применяемой силы (см. пункты 77–87 документа A/69/265)⁴².

57. Сотрудникам правоохранительных органов следует применять силу в исключительных случаях⁴³, и управление собраниями должно обычно происходить без применения силы. Любое применение силы должно отвечать принципам необходимости и соразмерности. Требование в отношении необходимости ограничивает вид и степень силы до необходимого минимума в данных обстоятельствах (наименее вредные из имеющихся средств), т.е. является фактической оценкой причины и следствия. Любое применение силы должно быть направлено против лиц, прибегающих к насилию, или использоваться для того, чтобы избежать неминуемой угрозы.

58. Требование в отношении соразмерности устанавливает максимальный уровень применения силы, основанный на угрозе, создаваемой лицом, против которого оно направлено. Это субъективная оценка соотношения вреда и пользы,

³⁹ Принцип 2 Основных принципов. *Less-lethal weapons may still have lethal consequences or affect bystanders* (см. принцип 3 Основных принципов).

⁴⁰ См. Amnesty International, *Use of Force Guidelines*, chap. 6.

⁴¹ Там же.

⁴² См. также African Commission on Human and Peoples' Rights, general comment No. 3 (2015) on the African Charter on Human and Peoples' Rights: the right to life (article 4), para. 31.

⁴³ См. комментарий к статье 3 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка.

требующая, чтобы возможный вред в результате применения силы был пропорционален предполагаемой пользе и оправдан по отношению к ней.

59. Принципы необходимости и соразмерности применяются к применению всех видов силы, в том числе силы, способной приводить к смертельному исходу. Особые правила применяются к использованию огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов, в том числе во время собраний⁴⁴. Огнестрельное оружие может применяться только в случае неминуемой угрозы либо для защиты жизни, либо для предотвращения опасных для жизни ранений (что делает применение силы соразмерным). Кроме того, не должно быть других возможных вариантов, таких как захват или использование несмертельной силы с целью устранения угрозы для жизни (что делает применение силы необходимым).

60. Огнестрельное оружие никогда не должно использоваться просто для разгона собрания; ведение неизбирательного огня по толпе всегда незаконно (см. A/HRC/26/36, пункт 75). Преднамеренное применение смертоносной силы является законным только в тех случаях, когда оно абсолютно неизбежно для защиты жизни другого человека от неминуемой угрозы; это иногда называют принципом защиты жизни (там же, пункт 70).

61. Разгон собрания несет в себе риск нарушения прав на свободу выражения мнений и на мирные собрания, а также права на личную неприкосновенность. Разгон собрания также рискует привести к эскалации напряженности между участниками и сотрудниками правоохранительных органов. По этим причинам к нему необходимо прибегать только в том случае, когда оно абсолютно неизбежно. Например, возможность разгона может рассматриваться, когда насилие является серьезным и широко распространенным и представляет собой неминуемую угрозу для личной безопасности или имущества и когда правоохранительные органы приняли все разумные меры для содействия проведению собрания и защиты его участников от вреда. Прежде чем санкционировать разгон, правоохранительные органы должны попытаться идентифицировать и изолировать буйных участников от основной массы лиц, участвующих в собрании, и провести различие между буйными индивидами, присутствующими на собрании, и другими лицами. Благодаря этим мерам, собрание может быть продолжено.

62. Международное право позволяет разгонять мирные собрания только в редких случаях. Например, мирное собрание, подстрекающее к дискриминации, вражде или насилию в нарушение статьи 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, может потребовать разгона, если менее дискриминационные средства управления ситуацией, предусматривающие меньшее вмешательство, не привели к ожидаемым результатам. Таким же образом, если с мелким неудобством, доставляемым другим гражданам⁴⁵, или с временным нарушением движения транспортных средств или пешеходов можно смириться, то в случаях, когда участники собрания мешают доступу к основным услугам, например блокируют вход в больницу, предназначенный для экстренной медицинской помощи, или когда помехи для дорожного движения или предприятий являются серьезными и продолжительными, например в случае блокирования автомагистрали в течение нескольких дней, – разгон может оказаться оправданным. Неуведомление властей о проведении собрания не является основанием для его разгона.

63. Только государственные органы или высокопоставленные должностные лица, обладающие достаточной и точной информацией о ситуации на местах, должны быть уполномочены отдавать приказ о разгоне собрания. Если разгон со-

⁴⁴ Принцип 9 Основных принципов.

⁴⁵ См. Inter-American Commission on Human Rights, *Report on Citizen Security*, para. 198.

брания представляется необходимым, собрание и его участники должны быть четко и внятно информированы об этом и им следует также дать разумное время на то, чтобы они могли добровольно разойтись⁴⁶. Дальнейшее вмешательство полиции возможно только в том случае, если участники не расходятся.

64. Государства, действуя в рамках своей ответственности за обеспечение подотчетности, должны ввести эффективные процедуры представления и разбора рапортов обо всех инцидентах потенциально незаконного применения силы во время собраний⁴⁷.

65. Необходимо создать ясную и прозрачную командную структуру для сведения к минимуму риска насилия или применения силы и для обеспечения ответственности за незаконные действия или упущения со стороны сотрудников⁴⁸. Требуется также надлежащий учет решений, принимаемых командирами всех уровней. Необходимо, чтобы отдельные должностных лиц по поддержанию правопорядка можно было легко опознать, например по отличительной планке или номеру. Кроме того, должна существовать четкая система учета или регистрации оборудования, предоставленного отдельным сотрудникам, в том числе транспортных средств, огнестрельного оружия и боеприпасов.

66. Как правило, военные не должны использоваться для обеспечения порядка при проведении собраний. В исключительных случаях, когда это становится необходимым, военные должны подчиняться гражданским властям⁴⁹. Военные должны быть также полностью подготовлены в вопросах, касающихся норм и принципов международного права в области прав человека, политики, руководящих принципов и этики правоприменительной деятельности, принять и соблюдать их, и им необходимо также предоставить другую необходимую подготовку и снаряжение. Для выполнения этих требований государство должно заблаговременно принять соответствующие меры, чтобы быть готовым к возникновению такой ситуации.

67. Практические рекомендации:

а) государства должны обеспечить, чтобы сотрудники правоохранительных органов имели оборудование, проходили подготовку и получали инструкции, необходимые для обеспечения порядка при проведении собраний, по возможности без применения силы;

б) тактические приемы в ходе обеспечения порядка при проведении собраний должны служить деэскалации и быть основаны на информационном взаимодействии, переговорах и участии. Подготовка сотрудников правоохранительных органов должна включать инструктаж, проводимый до и в ходе работы как в учебных помещениях, так и на практических занятиях, имитирующих различные сценарии;

в) до выбора и закупки оборудования, включая специальные средства несмертельного действия, правоохранительными органами с целью его использования в ходе собраний государства должны подвергнуть такое оборудование прозрачной и независимой оценке, чтобы определить, соответствует ли оно нормам и стандартам международного права прав человека. В частности, должны оцениваться точность и надежность оборудования, а также его способность причинять минимальный физический и психологический вред. Оборудование должно закупаться только тогда, когда имеется

⁴⁶ См. ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководящие принципы*, пункт 168.

⁴⁷ Принцип 22 Основных принципов и статья 8, с комментарием, Кодекса поведения.

⁴⁸ Принципы 24–26 Основных принципов.

⁴⁹ Комментарий к статье 1 Кодекса поведения.

достаточный потенциал для эффективного обучения сотрудников его надлежащему использованию;

d) следует разработать и опубликовать конкретные положения и подробные оперативные указания по использованию в ходе собраний соответствующих тактических приемов, в том числе средств, которые, как правило, преднамеренно обладают неизбирательным действием, таких как слезоточивый газ и водометы. Обучение должно охватывать законное и надлежащее использование средств несмертельного действия в ходе демонстраций. Сотрудники правоохранительных органов должны быть также должным образом обучены использованию защитного снаряжения, и они должны получить четкие указания о том, что такое снаряжение должно использоваться исключительно в качестве оборонительных средств. Государства должны контролировать эффективность обучения с целью предупреждения злоупотреблений или неправильного использования специальных средств и тактических приемов;

e) автоматическое огнестрельное оружие не должно использоваться для обеспечения порядка при проведении собраний ни при каких обстоятельствах;

f) автономные системы оружия, которые не требуют полного контроля со стороны человека, должны быть запрещены, и специальные средства с дистанционным управлением должны использоваться только с большой осторожностью;

g) государства должны разработать всеобъемлющие руководящие принципы, касающиеся разгона собраний в соответствии с нормами и принципами международного права прав человека. Такие руководящие принципы должны быть обнародованы; они должны служить практическим руководством для сотрудников правоохранительных органов и содержать подробную информацию об обстоятельствах, при которых требуется прибегать к разгону собрания, обо всех шагах, которые необходимо предпринять до принятия решения о разгоне собрания (включая меры по деэскалации), и о том, кто может отдавать приказ о разгоне собрания;

h) государство должно создать эффективные системы мониторинга и отчетности в связи со случаями применения силы, и общественности должна быть легкодоступна соответствующая информация, включая статистические данные о том, когда и против кого применяется сила;

i) Верховному комиссару Организации Объединенных Наций по правам человека следует создать группу экспертов для изучения вопроса о применении международных стандартов в области прав человека к специальным средствам несмертельного действия и автоматизированным системам, используемым в правоохранительных целях, в том числе с акцентом на их использовании в связи с собраниями;

j) на национальном и международном уровнях следует предусмотреть эффективный контроль с целью запрещения торговли полицейскими средствами и средствами для сдерживания толпы, включая технические средства наблюдения, когда существует серьезный риск того, что они могли бы, в связи с собраниями, быть использованы для незаконных убийств, пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания или других нарушений или ущемлений прав человека.

Е. Каждый человек имеет право наблюдать за собраниями, осуществлять их мониторинг и производить запись происходящих на них событий

68. Все лица имеют право наблюдать за собраниями и, как следствие, осуществлять их мониторинг. Это право является производным от права на поиск и получение информации, которое гарантировано статьей 19 (2) Международного пакта о гражданских и политических правах. Концепция мониторинга предполагает не только акт наблюдения за собранием, но также активный сбор, проверку и немедленное использование информации для решения проблем, связанных с соблюдением прав человека⁵⁰.

69. Наблюдатели обычно определяются как не участвующие в собрании и представляющие третьи стороны лица или группы, основной целью которых является наблюдение и запись происходящего на публичном собрании⁵¹. В качестве наблюдателей обычно выступают национальные учреждения по правам человека, омбудсмены, межправительственные организации и организации гражданского общества. Важную роль играют журналисты, в том числе гражданские журналисты⁵².

70. Государства обязаны защищать права наблюдателей за собраниями. Эта обязанность включает в себя как уважение права наблюдать и осуществлять контроль за всеми аспектами собрания, так и содействие осуществлению этого права, при условии узких допустимых ограничений, изложенных в статье 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах. Наблюдатели пользуются всеми другими правами человека. Государство должно полностью расследовать любые нарушения или ущемления прав человека наблюдателей, осуществлять судебное преследование виновных и обеспечивать адекватные средства правовой защиты. Средства защиты, предоставляемые наблюдателям, применяются независимо от того, является ли собрание мирным.

71. Каждый – будь то участник или наблюдатель – имеет право на запись происходящего на собрании, включая запись операции по поддержанию правопорядка. Это также включает в себя право на запись его взаимодействия, записанного представителем власти, – оно иногда упоминается как право на «обратную запись». Государство должно защищать это право. Конфискация, изъятие и/или уничтожение записей, а также аудио- и видеозаписывающего оборудования без рассмотрения дела в суде должны запрещаться и наказываться.

72. Практические рекомендации:

а) государства должны обеспечить принятие всеобъемлющей стратегии вовлечения общин, которая должна включать в себя программы и меры политики, направленные на укрепление доверия и обмена информацией между сотрудниками правоохранительных органов, средствами массовой информации и другими наблюдателями за собраниями;

б) власти должны инициативно взаимодействовать с наблюдателями путем постоянного обмена информацией до, во время и после собрания, путем предоставления доступа и информации представителям средств массо-

⁵⁰ Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, *Учебное пособие по контролю за соблюдением прав человека* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.01.XIV.2), пункт 28.

⁵¹ ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководящие принципы*, пункт 201.

⁵² См., например, OSCE, “Special report: handling of the media during political demonstrations” (2007).

вой информации и другим наблюдателям, а также рассмотрения докладов наблюдателей после собрания и реагирования на них;

c) власти должны регулярно уведомлять национальные учреждения по правам человека или другие соответствующие независимые надзорные органы о предполагаемых собраниях и облегчать им доступ, необходимый для надлежащего мониторинга всех этапов собрания;

d) государства должны запретить в законодательном порядке любое вмешательство в запись собрания, включая изъятие или повреждение любого оборудования, если это вмешательство не происходит во исполнение судебного приказа, согласно которому такая запись обладает доказательной ценностью.

G. Сбор личной информации в связи с собранием не должен представлять собой неоправданное вмешательство в личную жизнь или в осуществление других прав

73. Сбор точной информации должностными лицами по поддержанию правопорядка может быть полезным для надлежащего управления собраниями, позволяя правоохранительным органам выполнять их обязанности, связанные с подготовкой к мирным собраниям и содействием их проведению. Сбор и обработка информации личного характера, например с помощью записывающих устройств, замкнутой телевизионной системы и внедренных сотрудников полиции, должны соответствовать требованиям защиты от произвольного или незаконного вмешательства в личную жизнь.

74. Законы и меры политики, регулирующие сбор и обработку информации, касающейся собраний или их организаторов и участников, должны отвечать критериям законности, необходимости и соразмерности. Учитывая степень вмешательства таких методов, порог для этих критериев особенно высок. Когда сбор и обработка данных затрагивает осуществление прав, они могут представлять собой нарушение прав на свободу мирных собраний и на выражение мнений.

75. Способность использовать коммуникационные технологии надежно и конфиденциально имеет жизненно важное значение для организации и проведения собраний. Ограничения на доступ к Интернету или на выражение мнений в сети должны быть необходимыми и соразмерными и применяться органом, который не зависит от какого бы то ни было политического, коммерческого или иного необоснованного влияния, и следует предусмотреть достаточные гарантии против злоупотребления (см. A/HRC/17/27, пункт 69). Практика блокирования сообщений – с целью воспрепятствовать организации онлайн-собрания или оповещению о нем – редко удовлетворяет этим требованиям (там же, пункт 31).

76. Хотя для записи собрания могут существовать законные причины, продиктованные соображениями охраны правопорядка и подотчетности, запись участников может оказать негативное воздействие на осуществление прав, включая права на свободу собраний, ассоциации и выражения мнений. Запись участников мирных собраний в таком контексте и таким образом, что это может быть расценено как запугивание и преследование, является недопустимым вмешательством в осуществление этих прав.

77. Использование законспирированных агентов для добычи данных, касающихся собраний, представляется проблематичным. Такой высокий уровень вмешательства сопряжен с большим риском нарушения прав, и поэтому его следует разрешать только в том случае, когда существуют разумные основания подозревать, что может быть совершено серьезное преступление. Властям следует выяс-

нить, является ли предлагаемая тайная деятельность единственным способом раздобыть требуемую информацию и оправдывает ли ценность этой информации такое вмешательство. При этом следует принимать во внимание последствия такой деятельности для прав всех затрагиваемых лиц, а не только ее объектов.

78. Практические рекомендации:

а) в соответствии с внутренним законодательством следует уведомлять представителей общественности о том, что их записывают или что они могут быть записаны во время собрания. Для этого может, например, потребоваться установка по маршруту следования демонстрантов временных информационных щитов, указывающих фиксированные телекамеры, или указателей, извещающих о съемке, производимой беспилотными летательными аппаратами;

б) государства должны предусмотреть надежные и соответствующие средства защиты личной информации и обеспечения общественной безопасности до введения каких-либо биометрических технологий, включая программное обеспечение для идентификации людей по их лицам, в связи с собраниями;

в) государства должны разработать и ввести в действие законы и меры политики, требующие, чтобы личная информация могла собираться или храниться только для законных правоприменительных целей. Такая информация должна уничтожаться по истечении разумного срока, оговоренного в законе;

г) соответствующую информацию следует, однако, хранить в случаях, когда в ней содержатся сведения о применении силы, задержании, аресте или разгоне, когда она относится к предмету какой-либо жалобы или когда правоохранительные органы, надзорные органы или владелец информации имеют разумные основания подозревать, что было совершено преступление или неправомерное действие;

д) государства должны создать механизмы, с помощью которых отдельные лица могут установить, хранится ли касающаяся их информация и, если да, каков ее характер, и получить доступ к эффективному процессу подачи жалоб, касающихся сбора, хранения и использования их личной информации, который может привести к исправлению или исключению этой информации;

е) государства должны ввести четкие демократические системы контроля над тайной полицейской деятельностью, которые должны быть основаны на последовательном законодательстве, нормативных положениях и мерах политики, прямо предусматривать критерии необходимости и пропорциональности и четко устанавливать, как следует оценивать риски вмешательства и управлять ими. Такие системы должны включать в себя процесс внутреннего контроля, а также надзор независимым внешним органом или органами. Для ведения любой тайной полицейской деятельности в связи с собраниями требуется разрешение судебного органа.

Н. Каждый человек имеет право на доступ к информации, относящейся к собраниям

79. Возможность доступа к информации имеет важное значение, так как позволяет людям осуществлять свои права в связи с собраниями и обеспечивает подотчетность. Информация включает в себя записи, осуществленные каким-либо

государственным органом на любом уровне или частными органами, выполняющими государственные функции⁵³.

80. Общественность должна иметь легкий, быстрый, эффективный и практический доступ к такой информации путем обеспечения инициативного раскрытия информации и принятия законодательства, направленного на облегчение доступа общественности к информации. Законодательство, облегчающее такой доступ, должно основываться на принципе максимального разглашения, устанавливающим презумпцию того, что информация является доступной, с учетом лишь ограниченной системы исключений⁵⁴.

81. Должны быть тщательно разработаны исключения из права на информацию для защиты важнейших государственных и частных интересов, включая неприкосновенность частной жизни. Исключения следует применять лишь там, где существует риск причинения значительного ущерба защищаемому интересу, где ущерб превышает по своему значению общую заинтересованность общественности в получении доступа к информации⁵⁵. Государственный орган обязан продемонстрировать, что данная информация подпадает под исключения⁵⁶. Его решения должны подлежать надзору и контролю.

82. Практические рекомендации:

а) государства должны инициативно распространять основную информацию, касающуюся управления собраниями. Такая информация должна включать в себя следующее: законы и положения, касающиеся управления собраниями; сведения об обязанностях и процедурах учреждений и органов, управляющих собраниями; стандартные оперативные процедуры и меры политики, в том числе кодексы поведения, регулирующие обеспечение соблюдения правопорядка при проведении собраний; типы снаряжения, регулярно используемого в ходе обеспечения соблюдения правопорядка при проведении собраний; сведения о подготовке сотрудников правоохранительных органов; и сведения о том, как получить доступ к процессам обеспечения подотчетности;

б) государства должны принять на основе принципа максимального разглашения всеобъемлющее законодательство, например акты о свободе информации, для облегчения доступа общественности к информации. Государства должны управлять информацией, с тем чтобы она была полной и чтобы ее можно было легко извлечь, а также они должны оперативно и полностью удовлетворять все запросы о предоставлении информации;

в) государства должны создать эффективный надзорный механизм, уполномоченный, в частности, получать и расследовать жалобы и издавать в пользу заявителя или жалобщика обязательные для исполнения предписания в отношении предоставления информации.

⁵³ См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, пункт 18. См. также Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa.

⁵⁴ Совместное заявление о доступе к информации (6 декабря 2004 года), сделанное Специальным докладчиком Организации Объединенных Наций по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, Представителем ОБСЕ по вопросу о свободе средств массовой информации и Специальным докладчиком ОАГ по вопросу о свободе выражения мнений.

⁵⁵ Там же.

⁵⁶ Там же.

I. Предприятия несут ответственность за соблюдение прав человека в связи с собраниями

83. Предприятия обязаны уважать права человека, в том числе в связи с собраниями. Для этого предприятиям следует избегать оказания или содействия оказанию неблагоприятного воздействия на права человека в рамках своей деятельности и устранять последствия неблагоприятного воздействия на права человека, к оказанию которого они имеют отношение⁵⁷. Это распространяется на последствия, которые непосредственно связаны с деятельностью, продукцией или услугами предприятия, например в случае, когда предприятие поставляет оружие или средства несмертельного действия или технические средства наблюдения, которые используются для обеспечения соблюдения правопорядка при проведении собраний.

84. Тенденция к приватизации общественных мест, таких как торговые центры, пешеходные зоны и скверы, означает, что собрания обычно происходят на частной территории предприятия, которая иногда упоминается как общественное место, находящееся в частной собственности. Хотя частные землевладельцы, как правило, имеют право определять, кто может получить доступ к их собственности, права, связанные с собранием, могут потребовать принятия позитивных мер защиты даже в сфере взаимоотношений лиц⁵⁸.

85. Предприятия также играют все более заметную роль в охране правопорядка при проведении собраний. Например, гражданские частные службы безопасности могут выполнять правоохранные функции при обеспечении защиты частной собственности или активов во время собрания, и частные компании часто играют некоторую роль в наблюдении (см. A/HRC/23/39/Add.1, пункт 33). Предприятиям следует проявлять должную заботу о правах человека⁵⁹, и там, где выявляется потенциальное воздействие на собрание и связанные с ним права, смягчать эти риски. Гражданские частные службы безопасности не должны выполнять правоохранные функции в ходе собраний. Однако там, где это происходит, такие службы должны уважать и защищать права человека⁶⁰ и соответствовать высоким добровольным нормам поведения⁶¹.

86. Предприятия часто добиваются судебных запретов и подают против организаторов и участников собраний другие гражданские иски, которые иногда упоминаются как стратегические иски против участия общественности, на основе, например, законов о борьбе с притеснениями, о нарушении владения или о клевете. Государства обязаны соблюдать процедурные гарантии и защищать людей от необоснованных гражданских исков.

87. Государство может нести ответственность за нарушения прав человека негосударственными субъектами, если оно одобряет и поддерживает эти действия или потворствует им; не уделяет должного внимания предотвращению нарушения; или не может обеспечить надлежащего расследования и подотчетности. Государства также обязаны принимать надлежащие меры для пресечения и рас-

⁵⁷ Принципы 11 и 13а Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся «защиты, соблюдения и средств правовой защиты» (A/HRC/17/31, приложение).

⁵⁸ *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, para. 32.

⁵⁹ См. принципы 17–21 Руководящих принципов предпринимательской деятельности в аспекте прав человека.

⁶⁰ См. Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека и United Nations Office on Drugs and Crime, *State Regulation concerning Civilian Private Security Services and their Contribution to Crime Prevention and Community Safety* (2014).

⁶¹ См., например, Voluntary Principles on Security and Human Rights (2000), available from www.voluntaryprinciples.org/.

следования соответствующих нарушений, совершаемых предприятиями, и привлекать к ответственности частных лиц, виновных в причинении произвольного лишения жизни или содействию ему на территории государства или под его юрисдикцией.

88. Практические рекомендации:

а) государства должны защищать людей от вмешательства предприятий в осуществление их прав в связи с собраниями, в том числе путем принятия мер по обеспечению соблюдения обязанностей, изложенных в Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека;

б) если места, находящиеся в частной собственности, открыты для широкой общественности и выполняют ту же функцию, что и общественные места, они должны рассматриваться как общественное место для целей права на свободу собраний и выражения мнений;

в) государства должны предусмотреть для организаторов и участников собраний меры защиты от необоснованных или поданных с целью охладить участие общественности гражданских исков.

Ж. Государство и его органы должны нести ответственность за их действия в связи с собраниями

89. Государство обязано обеспечить лицам, права которых были нарушены в связи с собраниями, адекватное, эффективное и быстрое возмещение вреда, решение о котором принимается компетентным органом, уполномоченным применять средства правовой защиты⁶². Право на доступ к средствам правовой защиты включает в себя право на равный и эффективный доступ к правосудию; адекватное, эффективное и своевременное возмещение причиненного вреда; и доступ к соответствующей информации о нарушениях прав и механизмах возмещения ущерба.

90. Государства должны обеспечить оперативные и эффективные расследования любых утверждений о нарушениях в связи с собраниями, проводимые независимыми и беспристрастными органами. Кроме того, процедурный компонент права на жизнь требует, чтобы государства расследовали любые предполагаемые незаконные или произвольные убийства. Неспособность государства должным образом расследовать предполагаемые незаконные или произвольные убийства является нарушением самого права на жизнь (A/70/304). Таким же образом отсутствие подотчетности за нарушения прав на личную неприкосновенность само может представлять собой нарушение этих прав⁶³. Эффективное расследование включает в себя следующие элементы: официальное расследование, начатое государством; независимость от тех, кто может иметь отношение к происшедшим событиям; способность установить, было ли применение силы оправдано в сложившихся обстоятельствах; определенный уровень срочности и достаточной оперативности расследования; и определенный уровень общественного контроля⁶⁴.

⁶² См. Комитет по правам человека, замечание общего порядка № 31, пункт 15. См. также Основные принципы и руководящие положения, касающиеся права на правовую защиту и возмещение ущерба для жертв грубых нарушений международных норм в области прав человека и серьезных нарушений международного гуманитарного права.

⁶³ *McCann and Others v. United Kingdom*.

⁶⁴ European Court of Human Rights, *Isayeva v. Russia*, application No. 57950/00, 24 February 2005. См. также A/HRC/26/36, пункт 80.

91. В соответствующих случаях должны применяться уголовные и/или гражданские санкции. Правовая ответственность должна распространяться на должностных лиц, выполняющих командные функции, если они не смогли обеспечить эффективное командование и контроль. Если старшие должностные лица знали или должны были знать, что сотрудники правоохранительных органов, находящиеся в их подчинении, прибегли к незаконному применению силы или огнестрельного оружия, и они не предприняли всех имеющихся в их распоряжении мер для предотвращения, пресечения таких случаев или сообщения о них, они также должны нести ответственность⁶⁵.

92. Надлежащее использование нательных камер сотрудниками правоохранительных органов в связи с собраниями может помочь работе механизмов внутренних расследований или гражданского надзора. Такая технология находится в зачаточном состоянии, и поэтому следует должным образом учитывать потенциальное вмешательство в частную жизнь, однако на данном этапе, как представляется, существуют возможности для содействия обеспечению подотчетности, если предусмотрены достаточные гарантии.

93. Прокуроры должны выполнять свои функции беспристрастно и без дискриминации и уделять должное внимание уголовному преследованию за преступления, совершенные государственными должностными лицами⁶⁶. Когда в судебном порядке преследуются сотрудники правоохранительных органов, судебные органы должны выносить решения беспристрастно, без каких-либо ограничений, неправомерного влияния, побуждения, давления, угроз или вмешательства, прямого или косвенного⁶⁷. Обвиняемые должны предстать перед обычным судом или трибуналом, и им должны быть предоставлены гарантии справедливого судебного разбирательства, предусмотренные международным правом.

94. Помимо обеспечения подотчетности путем судебного разбирательства, государства должны реализовать дополнительные уровни внесудебного надзора, включая эффективный процесс внутренних расследований и независимый надзорный орган. Эти системы должны действовать в дополнение к уголовным, общественным и частным средствам правовой защиты от неправомерных действий полиции, а не как альтернатива этим средствам⁶⁸. Роль специального органа гражданского надзора может дополнять работа национального учреждения по правам человека или омбудсмена.

95. Что касается средств правовой защиты, то государство должно обеспечивать возмещение ущерба пострадавшим от действий или бездействия, которые могут быть присвоены государству и которые представляют собой грубые нарушения международных норм в области прав человека или серьезные нарушения международного гуманитарного права⁶⁹. Возмещение должно быть соразмерно степени тяжести нарушений и нанесенного ущерба и должно содержать элементы, касающиеся реституции, компенсации, реабилитации, удовлетворения потребностей и гарантий неповторения, а также доступа к соответствующей информации о нарушениях прав и механизмах возмещения ущерба⁷⁰.

⁶⁵ Принцип 24 Основных принципов.

⁶⁶ Принципы 13а и 15 Руководящих принципов, касающихся роли лиц, осуществляющих судебное преследование.

⁶⁷ Принцип 2 Основных принципов, касающихся независимости судебных органов.

⁶⁸ Совет Европы, Комиссар по правам человека, «Заключение Комиссара по правам человека о независимом и эффективном рассмотрении жалоб против действий полиции» (12 марта 2009 года), пункт 25.

⁶⁹ Принцип 15 Основных принципов и Руководящие принципы.

⁷⁰ Принцип 11 Основных принципов и Руководящие принципы.

96. **Практические рекомендации:**

a) государства должны гарантировать в законодательном порядке и на практике, чтобы сотрудники правоохранительных органов не имели иммунитета от уголовной или гражданской ответственности в случае ненадлежащего поведения;

b) государства должны создать и финансировать дополнительные уровни внесудебного надзора, включая эффективный процесс внутренних расследований и статутный независимый надзорный орган. Когда имеются основания полагать, что совершено преступление, данное дело должно немедленно передаваться прокуратуре для надлежащего и полного расследования;

c) сотрудник правоохранительного органа, в отношении которого проводится внешнее или внутреннее расследование, не должен переводиться на другую работу до завершения расследования и освобождения от обвинения в противоправном действии;

d) государства должны наделить широким мандатом независимый надзорный орган, обладающий необходимой компетенцией и полномочиями для эффективной защиты прав в связи с собраниями. Такой мандат должен позволять этому органу расследовать жалобы, поступающие от общественности, принимать дела, передаваемые полицией, и инициировать сами расследования, если это отвечает общественным интересам. Этот орган должен расследовать все случаи применения силы сотрудниками правоохранительных органов. Надзорный орган должен обладать всеми следственными полномочиями и рассматривать жалобы объективно, справедливо, оперативно и в соответствии с четкими критериями;

e) государства должны поощрять и облегчать проведение, если возможно, одним правоохранительным органом дружественного обзора полицейских операций, осуществленных другим правоохранительным органом. Такие обзоры должны проводиться в дополнение к обязанности государства создавать независимые судебные механизмы для расследования и наказания нарушений прав человека и не исключать такой обязанности;

f) государства должны учитывать возможности информационно-коммуникационных технологий, таких как нательные камеры, для содействия обеспечению подотчетности за нарушения, совершаемые сотрудниками правоохранительных органов в связи с собраниями.

III. Заключение

97. Собрания могут играть жизненно важную роль в области защиты и осуществления прав человека и в демократической жизни общества. Они должны рассматриваться не как угроза, а, скорее, как средство диалога, в котором должно принимать участие государство⁷¹. Тем не менее обеспечение защиты всего комплекса прав, возникающих в связи с собраниями, может быть связано с трудностями.

98. Эти практические рекомендации служат руководством по вопросу о том, каким образом государства могут выполнять обязательства по защите и поощрению прав человека в связи с собраниями. Однако полную выгоду от этих рекомендаций можно получить только в том случае, если они будут

⁷¹ См. резолюцию 22/10 Совета по правам человека и A/68/299, пункт 17.

должным образом реализованы на национальном уровне. Это потребует целенаправленных действий со стороны государств, международных организаций, предприятий и гражданского общества. Организации Объединенных Наций следует – через Совет по правам человека, включая универсальный периодический обзор и другие специальные механизмы, а также через систему договорных органов и региональные правозащитные органы – следить за выполнением этих рекомендаций и продолжать усилия по разработке международно-правовых стандартов, касающихся собраний.
