

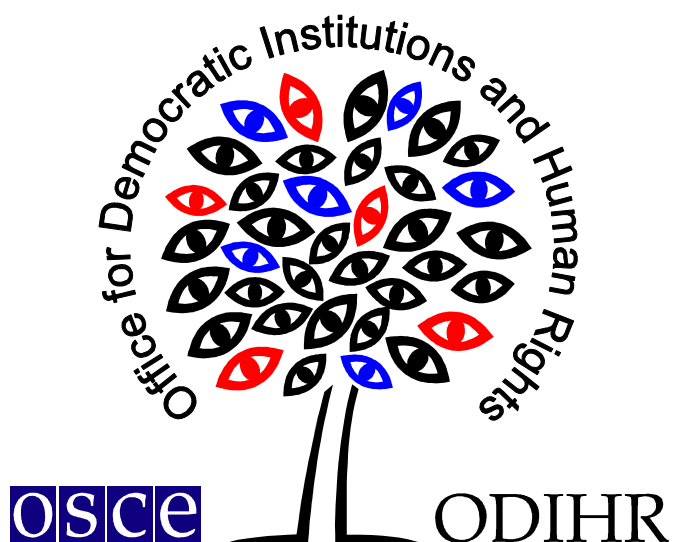
ОБСЕ

Бюро по демократическим институтам и правам человека

Отчет

Мониторинг свободы мирных собраний в
некоторых государствах-участниках ОБСЕ

(май 2011 г. – июнь 2012 г.)



Варшава

9 ноября 2012 г.

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ	6
КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ	7
СВОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	14
ВВЕДЕНИЕ	21
<i>Деятельность БДИПЧ по борьбе за свободу мирных собраний и исходные данные для отчета</i>	21
<i>Мандат БДИПЧ</i>	22
<i>Методология</i>	23
<i>Структура отчета</i>	26
РАЗДЕЛ I: ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ И ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ	27
ТРЕБОВАНИЯ УВЕДОМЛЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ	27
<i>Требования уведомления и разрешения собраний – международные стандарты и хорошая практика</i>	27
<i>Требования уведомления и разрешения собраний – факты, обнаруженные БДИПЧ</i>	28
<i>Выводы и рекомендации по уведомлениям и требованиям разрешения при проведении собраний</i>	32
ОГРАНИЧЕНИЯ, НАЛАГАЕМЫЕ ДО НАЧАЛА СОБРАНИЙ	34
<i>Ограничения, налагаемые до начал собраний – международные стандарты и хорошая практика</i>	34
<i>Запреты собраний – факты, обнаруженные БДИПЧ</i>	36
<i>Ограничения, связанные с содержанием собрания, – факты, обнаруженные БДИПЧ</i>	38
<i>Ограничение собраний по времени, месту и способу их проведения – факты, обнаруженные БДИПЧ</i>	40
<i>Выводы и рекомендации по ограничениям, вводимым до начала собраний</i>	44
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОДНОВРЕМЕННЫХ СОБРАНИЙ И ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ	48

<i>Обеспечение одновременных собраний и публичных мероприятий – международные стандарты и хорошая практика</i>	48
<i>Процедурные вопросы и обеспечение одновременных собраний и публичных мероприятий – факты, обнаруженные БДИПЧ</i>	49
<i>Выводы и рекомендации по процедурным вопросам и обеспечению одновременных собраний и публичных мероприятий</i>	54
ОБЯЗАННОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНИЗАТОРОВ	57
<i>Обязанности и ответственность организаторов – международные стандарты и хорошая практика</i>	57
<i>Обязанности и ответственность организаторов – факты, обнаруженные БДИПЧ</i>	59
<i>Выводы и рекомендации по обязанностям и ответственности организаторов</i>	63
РАЗДЕЛ II: ОХРАНА ПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ СОБРАНИЙ	69
ОХРАНА ПОРЯДКА НА СОБРАНИЯХ, КОТОРЫЕ НЕ УДОВЛЕТВОРЯЮТ ЗАКОННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ	69
<i>Охрана порядка на собраниях, которые не удовлетворяют законным требованиям – международные стандарты и хорошая практика</i>	69
<i>Охрана порядка на собраниях, которые не удовлетворяют законным требованиям – факты, обнаруженные БДИПЧ</i>	70
<i>Выводы и рекомендации по охране порядка на собраниях, которые не удовлетворяют законным требованиям</i>	77
ОХРАНА ПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ШЕСТВИЙ И КОНТРДЕМОНСТРАЦИЙ	80
<i>Охрана порядка во время шествий и контрдемонстраций – международные стандарты и хорошая практика</i>	80
<i>Охрана порядка во время шествий и контрдемонстраций – факты, обнаруженные БДИПЧ</i>	80
<i>Выводы и рекомендации по охране порядка во время контрдемонстраций</i>	84
ПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ, ЗАДЕРЖАНИЕ, ЛОКАЛИЗАЦИЯ И РАЗГОН	86
<i>Применение силы, задержание локализация и разгон – международные стандарты и хорошая практика</i>	86
<i>Применение силы, задержание, локализация и разгон – факты, обнаруженные БДИПЧ</i>	88

<i>Выводы и рекомендации по применению силы, задержания, локализации и разгона</i>	<i>93</i>
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ СВЯЗИ ПОЛИЦИИ С ОРГАНИЗАТОРАМИ СОБРАНИЙ И ИХ УЧАСТНИКАМИ	96
<i>Взаимодействие и поддержание связи полиции с организаторами собраний и их участниками – международные стандарты и хорошая практика</i>	<i>96</i>
<i>Взаимодействие и поддержание связи полиции с организаторами собраний и их участниками – факты, обнаруженные БДИПЧ.....</i>	<i>98</i>
<i>Выводы и рекомендации по взаимодействию и поддержанию связи полиции с организаторами собраний и их участниками.....</i>	<i>101</i>
РАЗДЕЛ III: МОНИТОРИНГ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ: ДОСТУП И ОГРАНИЧЕНИЯ.....	104
<i>Журналисты и наблюдатели за собраниями – международные стандарты и хорошая практика</i>	<i>104</i>
<i>Доступ и ограничения журналистов и наблюдателей за собраниями - факты, обнаруженные БДИПЧ</i>	<i>106</i>
<i>Выводы и рекомендации по доступу и ограничениям журналистов и наблюдателей.....</i>	<i>110</i>
ПРИЛОЖЕНИЕ I: СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ.....	113
ПРИЛОЖЕНИЕ II: СОБРАНИЯ, МОНИТОРИНГ КОТОРЫХ ПРОВОДИЛСЯ БДИПЧ В ПЕРИОД МЕЖДУ 5 МАЯ 2011 г. И 9 ИЮНЯ 2012 г.	117
ПРИЛОЖЕНИЕ III: ГЛОССАРИЙ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ.....	120

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ACLU	Американский союз борьбы за гражданские свободы
ACHR	Американская конвенция о правах человека (АКПЧ)
CPD	Департамент полиции Чикаго
ECtHR	Европейская конвенция по защите прав человека и фундаментальных свобод (ЕКПЧ)
ECtHR	Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ)
ICCPR	Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)
IMF	Международный валютный фонд (МВФ)
LAPD	Департамент полиции Лос-Анджелеса
LGBTI	Лесбиянки, гомосексуалисты, бисексуалы, трансгендеры и интерсексуалы (ЛГБТИ)
NATO	Организация Североатлантического договора (НАТО)
NLG	Национальная гильдия адвокатов
NYPD	Управление полиции Нью-Йорка
NYCLU	Нью-Йоркский союз борьбы за гражданские свободы
ODIHR	Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
OPD	Департамент полиции Окленда
OSCE	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)
UN	Организация объединенных наций (ООН)
WEF	Всемирный экономический форум (ВЭФ)
WTO	Всемирная торговая организация (ВТО)

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

1. В настоящем докладе представлены результаты мониторинга общественных мероприятий, проведенного Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), которое в рамках своего мандата в период с мая 2011 г. по июнь 2012 г. проводило мониторинг публичных мероприятий в 11 государствах-участниках с целью оказания помощи государствам-участникам в выполнении их обязательств по свободе мирных собраний. Этот мониторинг концентрировал внимание на конкретных событиях на основании установленных критериев. Он осуществлялся наблюдателями БДИПЧ в соответствии с его мандатом организации, а результаты мониторинга включены в данный отчет. Основная цель мониторинга заключалась в выявлении пробелов и проблем, а также примеров хорошей практики выполнения государствами-участниками своих обязательств в отношении свободы мирных собраний.
2. БДИПЧ является основным органом ОБСЕ, занимающимся человеческим измерением безопасности, которому поручено оказывать помощь в мониторинге исполнения обязательств по человеческому измерению (Хельсинки, 1992 г.). Мандат мониторинга БДИПЧ базируется на целом ряде обязательств БДИПЧ (Хельсинки, 1992 г.; Будапешт, 1994 г.; Осло, 1998 г.; Маастрихт, 2003 г.). Кроме того, БДИПЧ играет роль контактного центра для информации, предоставляемой государствами-участниками (Рим, 1993 г.), которые выразили намерение сотрудничать с ОБСЕ, с ее институтами и представителями в духе солидарности и партнерства при рассмотрении вопросов исполнения обязательств (Стамбул, 1999 г.).
3. Государства-участники ОБСЕ обязались гарантировать свободу мирных собраний каждому человеку без какой-либо дискриминации (Копенгаген, 1990 г., Париж, 1990 г.). Кроме того, эта свобода закреплена в целом ряде международных договоров по правам человека. Используемые во время анализа международные стандарты включают в себя Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Европейскую Конвенцию о защите прав человека и Американскую Конвенцию о правах человека. Данный отчет использует «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», совместно опубликованные БДИПЧ и Венецианской Комиссией, предназначенные для лучшего понимания обязательств государств-участников ОБСЕ в отношении свободы мирных собраний и представления примеров хорошей практики выполнения таких обязательств.
4. Мониторинг собраний в период между 5 мая 2011 г. и 9 июня 2012 г. проводился в следующих государствах-участниках: Хорватия, Венгрия, Италия, Молдова, Польша, Сербия, Словакия, Швейцария, Украина, Великобритания и США. В некоторых государствах-участниках наблюдались многочисленные мероприятия, которые происходили в один и тот же день, в различные дни или на протяжении нескольких дней. Мониторинг одного собрания обычно включал также мониторинг любых

-
- контрдемонстраций, если таковые имели место. Таблица всех мероприятий, наблюдавшихся в рамках данного проекта, содержится в Приложении II к данному отчету.
5. 13 государств-участников получили сообщение БДИПЧ о намерении проводить мониторинг собраний. 11 из этих государств приветствовали миссию БДИПЧ и способствовали ее работе. В своем выборе государств и мероприятий для мониторинга БДИПЧ пыталось также обеспечить географический баланс и охват многообразия различных контекстов в зоне ОБСЕ. Чтобы сохранить чистоту выборки, принимались во внимание только события, отобранные БДИПЧ на основе приведенных ниже критериев.
 6. Выборка для мониторинга включает мероприятия, которые вследствие своей природы, размера или сложности создают определенные трудности для органов власти или организаторов. К таким событиям относятся, в числе прочих, выражение мнений или позиций, которые противоречат преобладающему мнению, наличие контрдемонстраций и возможность возникновения конфликта между противостоящими группами, а также необходимость обеспечения баланса между уважением к свободе мирных собраний и соображениями безопасности.
 7. Мониторинг собраний включает в себя сбор информации из первых рук наблюдателями, способными следить за поведением и взаимодействием участников собраний, представителей правоохранительных органов и иных релевантных правительственных и неправительственных действующих лиц (например, представителей местных муниципальных властей, журналистов и т.д.). Направляемые на место группы мониторинга БДИПЧ содержат от двух до восьми наблюдателей. В ходе наблюдения внимание концентрируется на тех мерах, которые принимаются в публичном пространстве в период подготовки и проведения собраний. Несмотря на то, что в ходе мониторинга собраний особое внимание уделяется сбору информации из первых рук, полученные данные, там где это возможно, дополняют информацией, полученной на собраниях от представителей соответствующих органов власти, организаторов, участников собраний и их законных представителей, организаций гражданского общества, журналистов и иных лиц, которые могут предоставить справочную информацию о свободе мирных собраний и конкретную информацию о наблюдаемых событиях. Были использованы и вторичные источники, в том числе СМИ, научные статьи и отчеты НПО. В подходящих случаях в данный отчет была включена информация о действующих правовых и регламентирующих нормах, оказывающих влияние на осуществление права на свободу мирных собраний.
 8. Данный отчет организован по тематическому принципу согласно соответствующим стандартам свободы мирных собраний. Раздел I посвящен ограничениям свободы мирных собраний и процедурным вопросам. В Разделе II обсуждается поддержание порядка на собраниях. В Разделе III кратко описаны международные стандарты и хорошая практика

-
- мониторинга мирных собраний, а также работа журналистов, связанная с этими собраниями. Отчет также содержит тематические рекомендации государствам-участникам ОБСЕ.
9. В большинстве государств-участников, в которых представители БДИПЧ проводили наблюдение за собраниями, действует скорее система уведомления о собраниях, а не система получения разрешения или санкционирования. В некоторых государствах-участниках требования о подаче уведомления отличаются в случае статичных и движущихся собраний или в случаях различных типов собраний. Федеральные системы характеризуются отличной от субфедеральных систем практикой. Системы уведомления о собраниях в принципе предпочтительнее систем разрешения. Требование уведомлений от организаторов только тех собраний, которые могут потребовать реакции со стороны государства (чтобы либо способствовать свободе собраний, либо охранять общественный порядок, общественную безопасность, права и свободы других лиц), вносит вклад в ограничение регламентации собраний до минимально необходимого уровня. Требование разрешения, если оно основано на правовой презумпции в пользу разрешения использования публичного места, может иногда служить той же цели, что и система предварительного уведомления. Однако действующие в настоящее время правовые и регламентирующие рамки не полностью соответствуют принципу презумпции в пользу проведения собраний и могут привести к ограничениям собраний на основе их содержания.
 10. В некоторых государствах-участниках, в которых представители БДИПЧ проводили наблюдение за собраниями, власти вводили ограничения на проведение собраний, включая, в одном случае, полный запрет на проведение собраний. Система разрешений в некоторых странах, в которых были проведены наблюдения, может оставить открытой для компетентных органов возможность вводить ограничения собраний на основе их содержания. На проведение некоторых мероприятий прямо или косвенно оказывали влияние ограничения, связанные с местом, временем или способом проведения собраний, или в более общем виде – ограничения на доступ в определенные районы по соображениям безопасности. Полные запреты собраний являются, в основном, несоразмерной мерой. Важно отметить, что ограничения, введенные в различных государствах-участниках, которые ограничивают возможности протестующих находиться в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории, различны по своему размеру и охвату. Ограничения на собрания должны вводиться только в том случае, когда для этого имеются неопровержимые аргументы, и на тех основаниях, которые допустимы в рамках обязательств ОБСЕ и международных стандартов по правам человека.
 11. БДИПЧ наблюдало за некоторым количеством одновременных собраний и общественных мероприятий, включая демонстрации и связанные с ними контр-демонстрации. В случаях, когда власти сочли, что для контр-

-
- демонстраций необходимы ограничения, они были в основном направлены на ограничение участия протестующих по соображениям общественного порядка. В свете обязательств ОБСЕ и международных стандартов в области прав человека, в целом хорошей практикой является максимально возможное содействие проведению одновременных собраний. В тех случаях, когда законы или нормы относятся непосредственно к проблеме одновременных собраний, они не должны предусматривать автоматическое запрещение мероприятий в одном месте и в одно время. При проведении двух одновременных собраний особое внимание следует уделять решениям, которые могут быть найдены в ходе диалога и переговоров. Контрдемонстрации могут привести к возникновению опасений, связанных с обеспечением общественной безопасности. Однако в целом власти должны стараться способствовать проведению собраний и связанных с ними контрдемонстраций в пределах видимости и слышимости друг друга.
12. В некоторых государствах-участниках компетентные органы власти взимают плату за процесс выдачи разрешений на проведение собраний. Законодательство некоторых стран обязывает организаторов любых собраний покрыть расходы, связанные с временным изменением маршрута движения транспорта, а также иные расходы, связанные с предоставлением дополнительных общественных услуг. Нормы требуют, чтобы поврежденная во время собрания общественная собственность была восстановлена как можно скорее, причем приоритет отдан восстановлению за счет лиц, ответственных за такие повреждения. Некоторые местные нормы государств-участников ОБСЕ предусматривают обязанность организаторов представить доказательство страхования ответственности или иные гарантии, относящиеся к потенциальному ущербу, вызванному проводимым мероприятием. В законодательстве некоторых государств-участников предусмотрены обязанности и ответственность организаторов, связанные с наличием распорядителей собрания во время сбора участников и с поддержанием общественного порядка. Учитывая важность реализации права на свободу мирных собраний для каждого человека, государство не должно перекладывать дополнительные затраты на плечи организаторов собрания. Аналогичные соображения могут быть высказаны в отношении требований к страхованию, предъявляемых к организаторам собраний. Хорошей практикой, особенно для больших и дискуссионных собраний, является адекватное обеспечение публичных мероприятий распорядителями и хорошая связь между распорядителями, представителями правоохранительных органов и иными соответствующими государственными институтами. Важно также подчеркнуть, что любые требования наличия распорядителей во время проведения собрания никоим образом не уменьшают позитивные обязательства государства по охране безопасности участников собрания и других присутствующих лиц.
13. Несоблюдение соответствующих законодательных требований об уведомлении и получении разрешений на собрания или об организации проведения собраний может привести, в зависимости от юрисдикции, к

-
- гражданской, административной или уголовной ответственности организаторов. В таких случаях компетентные органы власти могут наложить штраф на организаторов, а в некоторых случаях им может грозить тюремное заключение. Однако любые санкции или штрафы, налагаемые после собрания, должны строго соответствовать принципу пропорциональности. В этом отношении максимальная сумма штрафа является чрезмерной и может потенциально стать мощным препятствием на пути реализации права на свободу мирных собраний. Важно отметить, что величина штрафов, взимаемых с организаторов собраний, также должна соответствовать принципу пропорциональности.
14. В большинстве таких собраний, наблюдавшихся представителями БДИПЧ, правоохранительные органы способствовали их проведению до тех пор, пока они носили мирный характер. Как уже было отмечено выше при общем описании собраний, с актами насильственного или противоправного поведения участников мирных протестов следует разбираться в индивидуальном порядке, и они не должны приводить к прекращению собрания.
 15. В тех случаях, когда в отношении демонстраций и контрдемонстраций были поданы уведомления, представители БДИПЧ обычно наблюдали хорошую практику работы полиции, которая позволяла оппозиционным группам находиться в пределах видимости и слышимости, и в необходимых случаях использовала полицейские кордоны и физические ограждения.
 16. В большинстве наблюдавшихся представителями БДИПЧ собраний либо вовсе не было вмешательства, либо имело место ограниченное вмешательство, связанное с задержаниями или применением силы. В общем случае такая же картина наблюдалась во время собраний, которые представляли специфичные проблемы в отношении поддержания общественного порядка и защиты их участников. Однако в отдельных ситуациях, наблюдавшихся представителям БДИПЧ, применение силы и ограничений или лишение свободы не соответствовали обязательствам ОБСЕ или международным стандартам в области прав человека. Важно отметить, что даже в тех ситуациях, где наблюдались случаи не вызванного необходимостью или чрезмерного применения силы, это не носило системный характер, а лишь являлось индивидуальными случаями неправильного поведения полиции.
 17. В большинстве мест, где представители БДИПЧ проводили мониторинг собраний, представители полиции контактировали или пытались контактировать с организаторами собраний до их начала. В целом подход, принятый полицией, заключался в ограниченном информировании организаторов собраний о готовящихся мероприятиях по обеспечению безопасности даже в тех случаях, когда эти мероприятия считались связанными с повышенным риском. Связь со всеми организаторами оказалась особенно полезной тогда, когда проводилось несколько одновременных собраний. В некоторых случаях представители БДИПЧ

-
- наблюдали привлечение третьей стороны в качестве посредника, чтобы способствовать связи между участниками собрания и правоохранительными органами в особо напряженных ситуациях. Во многих случаях связь оценивалась как адекватная и полицией, и организаторами собрания. Также широко признано, что хорошая связь способствует работе полиции и реализации свободы мирных собраний их участниками.
18. Более того, БДИПЧ также использовало информацию из вторичных источников о недавних протестах «Оккупируй» и, в этом контексте, получены сообщения о случаях чрезмерного применения силы и ограничения на проведение собраний. Собрания, в ходе которых создаются палаточные лагеря и иные аналогичные временные конструкции должны пользоваться максимально возможным содействием. При введении ограничений на такие собрания могут быть приняты во внимание соображения, связанные с общественным здоровьем, безопасностью или существенным вмешательством в права других лиц. Тем не менее, следует попытаться разрешить эти проблемы и обсудить их с протестующей группой, чтобы постараться достичь решения с минимальной степенью вмешательства в свободу мирных собраний. В тех случаях, когда затрагиваются права и свободы других лиц (например, в отношении использования публичного пространства), введение ограничений на время, место и порядок проведения собрания, все еще позволяющие собравшимся донести свои идеи, является предпочтительной альтернативой разгону лагеря.
19. Во время мониторинга наблюдатели БДИПЧ не сталкивались с ограничениями возможностей вести наблюдение за собраниями и собирать информацию. В подавляющем большинстве случаев, как до, так и после собраний, БДИПЧ удавалось организовать встречи с местными органами власти государств-участников, в которых осуществлялся мониторинг. Сотрудничество и обмен информацией обычно были хорошими или очень хорошими. Во время мониторинга представители БДИПЧ имели возможность беспрепятственно выполнять свою работу и, в некоторых случаях, наблюдателям БДИПЧ был разрешен доступ в зоны кордона или в такие зоны, где были введены другие ограничения на передвижение. Наблюдатели БДИПЧ непосредственно не наблюдали за какими-либо ограничениями с которыми сталкивались активисты и журналисты, наблюдающие за собраниями, но, согласно имеющимся данным, журналисты и наблюдатели сталкивались с трудностями при наблюдении за некоторыми протестами и действиями полиции. Содействие и поощрение независимого наблюдения за собраниями всеми государствами-участниками является хорошей практикой, которая соответствует обязательствам ОБСЕ.
20. БДИПЧ хотело бы выразить благодарность властям тех государств-участников, где проводился мониторинг, за их открытость, сотрудничество, помощь в организации и готовность принять участие во встречах с целью сбора информации. БДИПЧ благодарно многим организациям и частным

лицам, которые поделились информацией о своем опыте организаторов или участников собраний, или более широко – о свободе мирных собраний в своих соответствующих странах.

СВОДНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ГОСУДАРСТВАМ-УЧАСТНИКАМ ОБСЕ

По уведомлениям и требованиям разрешения при проведении собраний

1. Там, где существуют требования получения разрешений на проведение собраний, рассмотреть возможность изменения законодательства с целью введения системы подачи уведомлений;
2. Обеспечить, чтобы уведомления или разрешения, если они сохраняются, требовались только в том случае, когда они необходимы для содействия свободе собраний и обеспечению охраны общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод других лиц; ограничить регламентацию собраний минимально необходимым уровнем;
3. В случае сохранения системы выдачи разрешений обеспечить, чтобы она базировалась на правовой презумпции выдачи разрешения, и чтобы любой отказ в выдаче разрешения базировался на четко определенном критерии, учитывающем факторы времени, места и способа проведения собрания и подлежащем немедленному судебному пересмотру.

По ограничениям, вводимым до начала собраний

4. обеспечить, чтобы ограничения собраний вводились только на основаниях, которые являются законными с позиций обязательств ОБСЕ и международного законодательства о правах человека (охрана государственной или общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц);
5. обеспечить, чтобы любые ограничения собраний опирались на первичное право и строго соответствовали принципу пропорциональности, обеспечивая, в частности, строгое соответствие ограничений конкретным законным целям, которые преследуют власти и которые необходимы в демократическом обществе;
6. обеспечить, в частности, чтобы регулирование собраний осуществлялось прозрачным способом, обеспечивающим своевременную передачу организаторам уведомлений о быстро принятых регламентирующих решениях и предоставляющим им возможность быстрой и эффективной защиты путем административного и судебного пересмотра; любые процедуры административного пересмотра должны быть достаточно быстрыми, чтобы до указанной в уведомлении даты собрания можно было воспользоваться судебным пересмотром после исчерпания возможностей административного пересмотра;
7. воздержаться от введения широких ограничений на собрания, которые, скорее всего, будут непропорциональными и дискриминационными;
8. в общем случае воздерживаться от введения ограничений собраний, основанных на их содержании, за исключением тех случаев, когда они могут быть полностью оправданы намеренным подстрекательством к насилию,

-
- приводящим к непосредственной угрозе насилия, или идеями, содержащими пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, которые стимулируют дискриминацию, враждебность или насилие;
9. обеспечить, чтобы любые ограничения собраний не были дискриминирующими и отражали тот принцип, что при ограничении прав уязвимых и слабо защищенных групп населения рамки свободы усмотрения государства являются весьма узкими;
 10. обеспечить, чтобы соображения безопасности и иного рода соображения не приводили к непропорциональному ограничению возможности участников собрания излагать свои идеи в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории;
 11. обеспечить, чтобы в тех случаях, когда соображения безопасности и иного рода соображения могут повлиять на ограничения, связанные со временем, местом и порядком проведения собрания, их, при наличии возможности, предварительно обсуждали с организаторами собрания и предлагали подходящие альтернативы, соответствующие принципу видимости и слышимости; там, где это возможно, достигнутое в результате переговоров и согласованное решение следует рассматривать в качестве наиболее желательного результата.

По процедурным вопросам и обеспечению одновременных собраний и публичных мероприятий

12. обеспечить, чтобы положения, регламентирующие собрания, или собрания и иные публичные мероприятия, происходящие одновременно и в одних и тех же или соседних местах, базировались на презумпции размещения всех собраний, когда это возможно;
13. в частности, обеспечить, чтобы не было положений, запрещающих проведение публичных мероприятий в одно время и в одном месте, когда они могут быть разумным способом размещены;
14. в отношении собраний и относящихся к ним контрдемонстраций обеспечить, чтобы, при наличии возможности, не вводились никакие предварительные ограничения, предотвращающие их проведения в пределах видимости и слышимости друг друга; любые ограничения в отношении собраний должны иметь законные основания, подтверждаемые объективными доказательствами в рамках международного законодательства по правам человека;
15. когда два публичных мероприятия не могут быть размещены в одном месте, обеспечить поощрение организаторов к диалогу с целью поиска удовлетворительного для обеих сторон решения;
16. обеспечить, чтобы лицензирование и иные системы разрешения использования публичных пространств для отличных от собраний

-
- мероприятий, в том числе официальных и спонсируемых государством, не применялись с целью ограничения доступности публичных пространств для проведения собраний;
17. обеспечить, чтобы на этапе, предшествующем проведению собрания, организаторов собрания не принуждали, не заставляли и не оказывали на них иного давления, вынуждающего принять любую предложенную властями альтернативу (альтернативы) или вступить с властями в переговоры об основных аспектах планируемого собрания (в частности, о времени и месте его проведения).

По обязанностям и ответственности организаторов

18. обеспечить, чтобы обязанности организаторов собраний были ограничены разумными усилиями, направленными на удовлетворение законодательных требований к собраниям, обеспечение мирного характера собраний и подчинение законным требованиям сотрудников правоохранительных органов;
19. обеспечить, чтобы в отношении организаторов собраний не выдвигались какие-либо требования о страховании или о взносах для покрытия расходов по уборке территории после собраний или за иные общественные услуги;
20. обеспечить, чтобы обязанность по поддержанию общественного порядка во время собраний, в том числе и охране их участников, была четко определена в законе и была осознана сотрудниками правоохранительных органов и руководящими работниками всех уровней в качестве основной ответственности государства;
21. обеспечить, чтобы требование о наличии распорядителей во время проведения собрания выдвигалось в каждом конкретном случае, когда оно оправдано размером или характером этого собрания;
22. обеспечить, чтобы в законе и на практике роль распорядителей собраний была четко определена как роль фасилитаторов, оказывающих помощь организаторам в управлении собранием; распорядителей собрания не следует озадачивать административными функциями, которые непосредственно связаны с поддержанием общественного порядка во время собраний;
23. обеспечить, чтобы любые санкции, применяемые к организаторам, которые не соблюдали законодательные требования в отношении собраний, были пропорциональными; в тех случаях, когда отсутствует реальная преступная деятельность, наказуемая по закону, нарушение этих требований должно быть наказано штрафом пропорционального размера, допускающим применение минимальных санкций за нарушения минимального характера.

По охране порядка на собраниях, которые не удовлетворяют законным требованиям

24. обеспечить, чтобы, при наличии возможности, правоохранные и другие компетентные органы оказывали содействие мирным собраниям, которые не удовлетворяют соответствующим законным требованиям;
25. обеспечить, чтобы полицейские ограничения таких собраний вводились только на тех основаниях, которые законны с позиций обязательств ОБСЕ и международных стандартов в области прав человека и направлены на охрану национальной или общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения (если поведение представляется преступным и определено в законе в качестве такового) или на защиту прав и свобод других лиц;
26. в частности, обеспечить, чтобы отсутствие соответствия официальным законным требованиям к собраниям само по себе не являлось достаточным основанием для разгона собрания;
27. при регламентировании протестных палаточных лагерей и аналогичных собраний обеспечить, чтобы, в соответствии с принципом пропорциональности, для достижения законных целей использовались, по мере возможности, минимальные меры вмешательства, применяемые после обсуждений и соглашений с группами протестующих;
28. обеспечить, чтобы ликвидация палаточных лагерей протестующих не производилась на основании индивидуальных противоправных действий протестующих или иных лиц в пределах этого лагеря или поблизости от него, если собрание продолжает оставаться мирным.

По охране порядка во время контрдемонстраций

29. обеспечить, чтобы правоохранные органы содействовали проведению шествий и контрдемонстраций в пределах видимости и слышимости;
30. в частности, обеспечить, когда это возможно, чтобы любые меры, принятые для физического разделения демонстрантов и протестующих или сторонних наблюдателей, в том числе и создание буферных зон, в минимально возможной степени влияли на способность участников собрания находиться в пределах видимости и слышимости другой стороны или их целевой аудитории;
31. принимать адекватные меры для защиты и обеспечения безопасности в равной степени всех участников собрания, демонстрантов и контрдемонстрантов, а также сторонних наблюдателей; такие меры должны уделять особое внимание близкому расположению оппонизирующих групп при физическом их разделении;
32. в частности, обеспечить, чтобы члены миноритарных или уязвимых групп, реализующие свое право на свободу собраний без вмешательства

государства, были также защищены от яростных выпадов со стороны сторонних наблюдателей.

По применению силы, задержания, локализации и разгона

33. обеспечить, чтобы применение силы сотрудниками правоохранительных органов во время проведения собраний строго соответствовало принципам необходимости и пропорциональности;
34. в частности, обеспечить, чтобы травматическое оружие, в том числе раздражающие и иные химические вещества, применялось только в случае необходимости и пропорционально необходимости поддержания общественного порядка или достижения других законных целей; применение такого оружия должно подчиняться строгому регламенту, который следует регулярно пересматривать;
35. обеспечить, чтобы любые сообщения о неправомерных действиях полиции были быстро, тщательно и беспристрастно расследованы, и чтобы виновные были соответствующим образом наказаны в дисциплинарном или уголовном порядке; любое уголовное преследование, явившееся результатом такого расследования, должно соответствовать международным стандартам справедливого судебного разбирательства;
36. обеспечить, чтобы жертвы неправомерных действий полиции имели доступ к эффективным средствам судебной защиты, и чтобы им было предоставлено возмещение, в том числе и компенсация;
37. обеспечить, чтобы полицейские, имеющие травматическое оружие, были обучены правилам его применения; одним из предметов их обучения должны быть международные принципы применения силы, соответствующие правам человека;
38. обеспечить, чтобы задержание отдельных участников собраний производилось только при наличии достаточных оснований для лишения свободы и без излишнего применения силы во время ареста; массовых арестов следует избегать;
39. обеспечить, чтобы стратегия предотвращения массовых беспорядков, заключающаяся в локализации (kettling), применялась только в случае необходимости предотвратить серьезные повреждения или травмы, когда не может быть применена какая-либо иная тактика, оказывающая меньшее влияние на право на свободу собраний и право на свободу передвижения;
40. обеспечить, чтобы тактика действий полиции уделяла особое внимание снижению напряженности и использовала привлечение большого количества полицейских в защитном снаряжении только в случае необходимости на основании конкретной оценки риска;
41. обеспечить обучение представителей органов правопорядка применению силы и содействию собраниям, уделяя особое внимание мерам управления

толпой и предотвращения массовых беспорядков, соответствующим обязательствам ОБСЕ и стандартам в области прав человека.

По взаимодействию и поддержанию связи полиции с организаторами собраний и их участниками

42. обеспечить, чтобы до и во время собраний была установлена эффективная связь между организаторами собрания, его участниками и полицией;
43. обеспечить, чтобы полиция назначала сотрудников связи или иных контактных лиц, с которыми могут поддерживать контакты организаторы до начала или во время проведения собрания;
44. при охране порядка на собраниях принять подход «никаких сюрпризов»; при наличии возможности этот подход может быть также распространен на диалог и контакты со всеми группами, в том числе с потенциально насильственными группами, на этапе, предшествующем собранию;
45. способствовать прямым контактам и диалогу как предпочтительным способам обсуждения разницы во взглядах и разрешения споров как до, так и во время собраний;
46. в случае необходимости поощрять участие третьих сторон для содействия диалогу и посредничеству между полицией, организаторами собраний и их участниками; в их число могут входить НПО, а также другие местные или государственные органы власти.

По доступу и ограничениям журналистов и наблюдателей

47. разрешить и способствовать мониторингу собраний международными и местными наблюдателями без введения ненужных ограничений на их работу;
48. обеспечить возможность беспрепятственного освещения журналистами публичных собраний;
49. в частности, в максимально возможной степени обеспечить доступ наблюдателей и журналистов ко всем местам, где они могут выполнять свою работу;
50. обеспечить, чтобы не ограничивались возможности идентифицируемых неаккредитованных журналистов передавать информацию о собраниях, за исключением тех обстоятельств, когда ресурсы (такие как время и пространство) определенных мероприятий оказываются ограниченными;
51. обеспечить, чтобы задержание журналистов и наблюдателей за собраниями производилось только вследствие их участия в противоправном поведении, а не в результате массовых арестов или отсутствия у них аккредитации; их не следует арестовывать за то, что они не покинули определенное место

после приказа покинуть территорию, если их присутствие не мешает действиям полиции.

ВВЕДЕНИЕ

Деятельность БДИПЧ по борьбе за свободу мирных собраний и исходные данные для отчета

21. Свобода мирных собраний играет центральную роль в демократических системах, позволяя группам лиц и отдельным лицам выражать свое мнение в публичном пространстве. При наличии надлежащей защиты она дает возможность представителям меньшинств и игнорируемых групп высказать свое мнение, и позволяет услышать на «рынке идей» те взгляды, которые могут считаться непопулярными. Эта свобода находится в тесной взаимосвязи с другими важными свободами, такими как свобода выражения и свобода объединений. Осуществление права на свободу мирных собраний может служить важной цели в демократических обществах, где для определенных групп граждан может быть ограничен доступ или участие в официальных организациях. Реализация этого права каждым человеком может обогатить дебаты по политическим и социальным вопросам, позволяет озвучить недовольство, критику и альтернативные взгляды.
22. Государства-участники ОБСЕ обязались гарантировать свободу мирных собраний каждому человеку без какой-либо дискриминации (Копенгаген, 1990 г., Париж, 1990 г.). Кроме того, эта свобода закреплена в целом ряде международных договоров по правам человека.¹ БДИПЧ играло активную роль в предоставлении правовой помощи государствам-участникам, зачастую в сотрудничестве с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианская Комиссия) Совета Европы, и в обучении организаций гражданского общества пропаганде уважительного отношения к свободе мирных собраний.
23. В качестве составной части этой работы БДИПЧ и Венецианская Комиссия совместно опубликовали «Руководящие принципы по свободе мирных собраний»,² предназначенные для лучшего понимания обязательств государств-участников ОБСЕ в отношении свободы мирных собраний и представления примеров хорошей практики выполнения таких обязательств.
24. В дополнение к этому БДИПЧ, зачастую в сотрудничестве с работающими на местах сотрудниками ОБСЕ, оказывает поддержку представителям гражданского общества из ряда государств-участников в систематическом мониторинге собраний. Отчеты, представленные НПО в рамках этой деятельности, были использованы в диалоге с местными органами власти для выявления примеров хорошей практики, которую следует поощрять, и для обсуждения пробелов и проблем в регламентировании и охране

¹ Статья 21 МПГПП, статья 11 ЕСПЧ, статья 15 АКПЧ.

² ОБСЕ/БДИПЧ и Европейская комиссия за демократию через право Совета Европы, *Руководящие принципы по свободе мирных собраний, второе издание*, (Варшава/Страсбург: БДИПЧ, 2010 г.), далее «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», <<http://www.osce.org/odihr/73405>>.

- правопорядка при проведении собраний. На базе этих проектов мониторинга по странам БДИПЧ было опубликовано «Руководство по мониторингу свободы мирных собраний»,³ в котором представлена методология мониторинга мирных собраний с целью оценки соблюдения принципов защиты прав человека.
25. С целью оказания помощи государствам-участникам в выполнении своих обязательств по свободе собраний, БДИПЧ в период с мая 2011 г. по июнь 2012 г. был проведен мониторинг публичных мероприятий в 11 государствах-участниках. Этот мониторинг концентрировал внимание на конкретных событиях на базе установленного критерия. Он осуществлялся наблюдателями БДИПЧ в соответствии с его мандатом, результаты мониторинга включены в данный отчет. Основная цель мониторинга заключалась в выявлении пробелов и проблем, а также примеров хорошей практики выполнения государствами-участниками своих обязательств в отношении свободы мирных собраний.

Мандат БДИПЧ

26. БДИПЧ является основным органом ОБСЕ, занимающимся человеческим измерением⁴ безопасности, которому поручено, помимо прочего, оказывать помощь в мониторинге исполнения обязательств по человеческому измерению (Хельсинки, 1992 г.). Мандат мониторинга БДИПЧ базируется на целом ряде обязательств БДИПЧ (Хельсинки, 1992 г.; Будапешт, 1994 г.; Осло, 1998 г.; Маастрихт, 2003 г.).⁵ Кроме того, БДИПЧ играет роль контактного центра для информации, предоставляемой государствами-участниками (Рим, 1993 г.), которые выразили намерение сотрудничать с ОБСЕ, с ее институтами и представителями в духе солидарности и партнерства при рассмотрении вопросов исполнения обязательств (Стамбул, 1999 г.).
27. Представители БДИПЧ осуществляли мониторинг собраний, конечная цель которого заключалась в предоставлении консультаций и помощи, направленных на выполнение соответствующих обязательств ОБСЕ по человеческому измерению. Рекомендации, содержащиеся в данном отчете, направлены на воплощение соответствующих обязательств ОБСЕ во всех

³ ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководство по мониторингу свободы мирных собраний* (Варшава: БДИПЧ, 2011 г.), <<http://www.osce.org/odihr/82979>>.

⁴ В терминологии ОБСЕ термин *человеческое измерение* используется для описания набора норм и действий, относящихся к правам человека и демократии, которые рассматриваются в рамках ОБСЕ в качестве одного из трех измерений безопасности, наряду с военно-политическим и экономическим измерениями и степенью влияния на окружающую среду. Этот термин свидетельствует также о том, что нормы ОБСЕ в этой области охватывают более широкую область, чем традиционное законодательство в области прав человека.

⁵ Свод соответствующих обязательств ОБСЕ приведен в Приложении I.

государствах-участниках, а не только в тех, где БДИПЧ осуществляло мониторинг собраний. БДИПЧ готово предложить дополнительную поддержку государствам-участникам, в том числе в виде юридических заключений, обмена примерами хорошей практики, целевых курсов обучения, чтобы способствовать реализации свободы мирных собраний в зоне ОБСЕ.

Методология

28. Мониторинг собраний в период между 5 мая 2011 г. и 9 июня 2012 г. проводился в следующих государствах-участниках: Хорватия, Венгрия, Италия, Молдова, Польша, Сербия, Словакия, Швейцария, Украина, Великобритания и США. В некоторых государствах-участниках наблюдались многочисленные мероприятия, которые происходили в один и тот же день, в различные дни или на протяжении нескольких дней. Мониторинг одного собрания обычно включал также мониторинг любых контрдемонстраций, если таковые имели место. Таблица всех мероприятий, наблюдавшихся в рамках данного проекта, содержится в Приложении II к данному отчету.
29. 13 государств-участников получили сообщение БДИПЧ о намерении проводить мониторинг собраний. 11 из этих государств приветствовали миссию БДИПЧ и способствовали ее работе. Два государства-участника, Франция и Греция, указали, что они не хотят способствовать мониторингу, связанному с конкретными собраниями, которые были выбраны для наблюдения. В своем выборе государств и мероприятий для мониторинга БДИПЧ пыталось также обеспечить географический баланс и охват многообразия различных контекстов в зоне ОБСЕ. Чтобы сохранить чистоту выборки, принимались во внимание только события, отобранные БДИПЧ на основе приведенного ниже критерия.
30. Выборка для мониторинга включает мероприятия, которые вследствие своей природы, размера или сложности создают определенные трудности для органов власти или организаторов. К таким событиям относятся, в числе прочих, выражение мнений или позиций, которые противоречат преобладающему мнению, наличие контрдемонстраций и возможность возникновения конфликта между противостоящими группами, а также необходимость обеспечения баланса между уважением к свободе мирных собраний и соображениями безопасности. В этом отношении собрания, организованные группами лесбиянок, гомосексуалистов, бисексуалов, трансгендеров и интерсексуалов (ЛГБТИ), особенно если они проводятся в первый раз, приводят иногда к проблемам, которые в значительной степени связаны с вводимыми ограничениями, с охраной порядка при проведении контрдемонстраций и с защитой участников собрания от потенциального насилия. Саммиты высокого уровня и организованные правительством собрания в ряде случаев сопровождались большими смешанными

-
- демонстрациями, зачастую продолжавшимися в течение нескольких дней, в которых принимали участие как местные протестующие, так и приехавшие из иностранных государств. Управление такими собраниями и охрана порядка сопряжены с проблемами, связанными как с обеспечением безопасности присутствующих официальных лиц высокого ранга, так и с потенциальным присутствием участников массовых беспорядков (в рамках, в основном, мирных демонстраций), а также со смешанным составом и количеством протестующих. Аналогичные проблемы возникают и в том случае, когда организуют одновременно несколько собраний с противоположными идеями.
31. Выбор в пользу концентрации внимания на одном или ограниченном количестве мероприятий в каждом из государств-участников определяется необходимостью оставаться в рамках практически осуществимого с позиций логистики и ресурсов. Это означает, что результаты мониторинга не могут быть использованы для исчерпывающего описания ситуации или систематичной оценкой свободы мирных собраний в каком-либо из государств, охваченных данным отчетом. Скорее цель данного отчета заключается в том, чтобы на основании исследований конкретных ситуаций определить некоторые общие тенденции и особенности, связанные с реализацией свободы мирных собраний в контексте наблюдаемых событий. В связи с ограниченностью объема доклада тематические разделы содержат лишь иллюстративные примеры из некоторых государств-участников, принимавших участие в мониторинге. Их не следует рассматривать в качестве исчерпывающего обзора проблем, связанных с каждой конкретной темой во всех государствах-участниках, охваченных данным отчетом.
32. Мониторинг собраний включает в себя сбор информации из первых рук наблюдателями, способными следить за поведением и взаимодействием участников собраний, представителей правоохранительных органов и иных релевантных правительственных и неправительственных действующих лиц (например, представителей местных муниципальных властей, журналистов и т.д.). Направляемые на место группы мониторинга БДИПЧ содержат от двух до восьми наблюдателей и всегда включают сотрудников БДИПЧ, обученных методам мониторинга собраний, и/или членов Совета экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам свободы собраний.⁶ В некоторых случаях привлекают внешних консультантов, имеющих соответствующий опыт, в том числе местных наблюдателей, прошедших открытую процедуру отбора.

⁶ Совет экспертов ОБСЕ/БДИПЧ по вопросам свободы собраний был создан в 2006 г., в него входят десять независимых экспертов из государств-участников ОБСЕ, выбранных с учетом их опыта, знаний, принципиальности и объективности. Совет консультирует БДИПЧ по вопросам продвижения свободы мирных собраний в зоне ОБСЕ.

33. В ходе наблюдения внимание концентрируется на тех мерах, которые принимаются в публичном пространстве в период подготовки и проведения собраний. Несмотря на то, что в ходе мониторинга собраний особое внимание уделяется сбору информации из первых рук, полученные данные, там где это возможно, дополняют информацией, полученной на собраниях от представителей соответствующих органов власти, организаторов, участников собраний и их законных представителей, организаций гражданского общества, журналистов и иных лиц, которые могут предоставить справочную информацию о свободе мирных собраний и конкретную информацию о наблюдаемых событиях. Были использованы и вторичные источники, в том числе СМИ, научные статьи и отчеты НПО. В подходящих случаях в данный отчет была включена информация о действующих правовых и регламентирующих нормах, оказывающих влияние на осуществление права на свободу мирных собраний.
34. В общем случае группы наблюдателей БДИПЧ стараются поддерживать связь и/или проводить встречи с основными группами, участвующими в организации собраний и потенциальных контрдемонстраций, за исключением тех групп, которые проповедуют насилие во время наблюдаемого собрания либо участвовали в заметных насильственных действиях в прошлом. Такие контакты осуществляются как до, так и после собраний.
35. Следует отметить, что действия государства или его представителей после проведения собрания могут повлиять на реализацию права на мирные собрания или иных прав человека (например, в связи с задержанием участников собраний или других лиц, или расследованием неправильного поведения полиции). Эти события выходят за рамки данного мониторинга, в ходе которого не предпринимались попытки сбора систематической информации по таким последующим действиям.⁷
36. Во время размещения в США с целью мониторинга протестов, организованных в связи с саммитами НАТО и G8 2012 г. в Чикаго и Кэмп-Дэвиде соответственно, представители БДИПЧ собрали информацию о недавних протестах Оккупируй в Лос-Анджелесе, Нью-Йорке и Окленде. Эта информация была получена не путем непосредственных наблюдений, что в общем случае было бы допустимым,⁸ а на встречах с государственными и негосударственными контактными лицами. Ввиду важности некоторых из поднятых в ходе этих протестов вопросов для

⁷ За полным описание методологии мониторинга собраний, используемой БДИПЧ, обратитесь к ОБСЕ/БДИПЧ, *Руководство по мониторингу мирных собраний* (Варшава: БДИПЧ, 2011 г.)

⁸ В большинстве случаев лагеря Оккупирай были уже разогнаны и соответствующие протесты приняли другую форму. Следует отметить, что наблюдение за собраниями, которые длятся несколько недель или месяцев и включают возведение конструкций типа палаток или лагерей, приводит к определенным исполнительным трудностям, связанным с большой длительностью собраний и обеспечением постоянного их охвата.

- реализации права на свободу мирных собраний, полученная в ходе этих бесед информация также включена в данный отчет.
37. БДИПЧ хотело бы выразить благодарность властям тех государств-участников, где проводился мониторинг, за их открытость, сотрудничество, помощь в организации, готовность принять участие и встречи с целью сбора информации. БДИПЧ благодарно многим организациям и частным лицам, которые поделились информацией о своем опыте организаторов или участников собраний, или более широко – о свободе мирных собраний в своих соответствующих странах.

Структура отчета

38. Данный отчет организован по тематическому принципу согласно соответствующим стандартам свободы мирных собраний. В качестве основной отправной точки и справочно-информационного ресурса отчет использует *Руководство по мониторингу мирных собраний* с целью оценки соответствия международным стандартам в области прав человека. Раздел I посвящен ограничениям свободы мирных собраний и процедурным вопросам. В Разделе II обсуждается поддержание порядка на собраниях. В Разделе III кратко описаны международные стандарты и хорошая практика мониторинга мирных собраний, а также работа журналистов, связанная с этими собраниями.
39. Разделы и подразделы начинаются предварительным обсуждением международных стандартов и выявляют хорошую практику, после чего следует описание обнаруженных во время мониторинга фактов, иллюстрирующих некоторые ключевые вопросы. Во вставках Разделов II и III подытожена информация, полученная о собраниях движения Оккупируй в Нью-Йорке, Окленде и Лос-Анджелесе.⁹ Подразделы заканчиваются выводами и рекомендациями государствам-участникам ОБСЕ. Такая структура отчета предназначена для облегчения сравнения обязательств ОБСЕ, международных стандартов по правам человека и местных законов с практикой их применения, которую наблюдали и зафиксировали представители БДИПЧ.

⁹ Представители БДИПЧ не проводили непосредственный мониторинг этих собраний. Компания по сбору фактического материала была предпринята БДИПЧ в мае 2012 г. Информация была получена на встречах с представителями правительства, учеными и представителями гражданского общества, а также через СМИ, в том числе из видеосъемок, доступных в публичном пространстве.

РАЗДЕЛ I: ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ И ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

40. Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство гарантировать право на свободу мирных собраний и обеспечить, чтобы любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписывались законом и соответствовали международным стандартам (Копенгаген, 1990 г.). Статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП)¹⁰ гласит, что «пользование этим правом [на мирные собрания] 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 (*ordre public*), охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц». Один из ключевых руководящих принципов, лежащих в основе Руководящих принципов по свободе мирных собраний, заключается в презумпции в пользу проведения собраний; этот принцип утверждает, что поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным правам, то его реализацию следует, по мере возможности, обеспечивать без какого-либо регулирования.¹¹

ТРЕБОВАНИЯ УВЕДОМЛЕНИЯ И РАЗРЕШЕНИЯ

Требования уведомления и разрешения собраний – международные стандарты и хорошая практика

41. Требование предварительного уведомления о собрании, хотя и не является обязательным в рамках международного права в области прав человека,¹² может оказаться совместимым с допустимыми ограничениями МПГПП.¹³ Цель системы уведомлений заключается в том, чтобы дать возможность

¹⁰ Все государства-участники, охватываемые данным отчетом, являются участниками МПГПП. Аналогичные положения содержатся в Статье 11 Европейской конвенции по защите прав человека и фундаментальных свобод (ЕКПЧ), которая закрепляет принцип, что на реализацию права на свободу мирных собраний нельзя налагать никаких ограничений, «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 или защиты прав и свобод других лиц». Из числа государств-участников, упомянутых в данном отчете, Хорватия, Франция, Греция, Венгрия, Италия, Молдова, Польша, Сербия, Словакия, Швейцария, Украина и Великобритания являются также участниками ЕКПЧ. Кроме того, сравнимое положение содержится в Статье 15 Американской конвенции по правам человека (АКПЧ). Из числа государств-участников, упомянутых в данном отчете, США в 1977 г. подписали АКПЧ, но еще не ратифицировали ее.

¹¹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, пар. 2.2.

¹² Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 113.

¹³ Комитет по правам человека ООН, *Kivenmaa v. Finland* (Кавенмаа против Финляндии) (1994 г.).

- компетентным органам провести необходимую подготовку с целью содействия свободе собраний и обеспечения охраны общественного порядка, общественной безопасности и прав и свобод других лиц.¹⁴ В Руководящих принципах по свободе мирных собраний отмечено, что хорошей практикой является требование уведомления только в тех случаях, когда ожидается значительное число участников мероприятия, или только для определенных видов собраний.¹⁵ Специальный докладчик ООН по правам на свободу мирных собраний и ассоциаций также считает, что уведомление должно обуславливаться оценкой пропорциональности.¹⁶
42. В законодательных положениях о предварительном уведомлении следует предусмотреть подачу уведомления о намерении провести собрание, а не подачу заявления о разрешении собрания.¹⁷ Требование разрешения в большей степени способствует нарушению прав, чем уведомление, оно может обесценить основополагающее право на свободу собраний и связанного с ним принципа, что любые действия, не являющиеся предметом законодательного регулирования, следует считать законными.¹⁸ Те страны, где для проведения собрания требуется разрешение, должны четко прописать в законодательстве критерии выдачи разрешения, которые должны содержать лишь такие параметры, как время, место и порядок проведения собрания; в них не следует предусматривать возможности для регулирования смыслового содержания собрания.¹⁹

Требования уведомления и разрешения собраний – факты, обнаруженные БДИПЧ

43. В большинстве государств-участников, в которых представители БДИПЧ проводили наблюдение за собраниями, действует скорее система уведомления о собраниях, а не система получения разрешения или санкционирования. Законодательство Молдовы, Польши и Хорватии не требует уведомления о собрании с небольшим числом участников.²⁰

¹⁴ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 113.

¹⁵ Там же, Пояснительная записка, пар. 115.

¹⁶ «Отчет Специального докладчика ООН о правах на свободу мирных собраний и ассоциаций, Maina Kiai», май 2012 г., пар. 28, <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf>.

¹⁷ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 118.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же, пар. 119.

²⁰ В Молдове отсутствуют требования предоставления уведомлений о собраниях, в которых принимает участие менее 50 человек (Статьи 3 и 12 закона Молдовы о публичных собраниях). Закон

-
44. В некоторых государствах-участниках требования о подаче уведомления отличаются в случае статичных и движущихся собраний или в случаях различных типов собраний. В Северной Ирландии²¹ Закон о публичных шествиях 1998 г. требует, чтобы организаторы публичного шествия подали уведомление в Полицейскую службу Северной Ирландии не менее чем за 28 дней до даты проведения такого шествия (Раздел 6). Требование об уведомлении применимо также к митингам протеста, связанным с публичными шествиями (контрдемонстрации), минимальный срок подачи уведомления – 14 дней до даты проведения (Раздел 7). Однако для других статичных собраний подача уведомления не требуется.
45. В Швейцарии и США действуют системы выдачи разрешения или санкционирования. В США регламентирование собраний отличается от штата к штату, однако разрешение часто требуется для собраний, на которых используются усилители, или когда участники движущегося собрания выходят за пределы тротуаров, или когда ожидается, что собрание может помешать движению пешеходов либо транспорта, или может потребовать перекрытия улиц. Особое регулирование зачастую используется в парках и на общедоступных площадях.²²
46. Например, Муниципальный кодекс Чикаго предусматривает получение разрешения при проведении шествий и публичных собраний, в отношении которых можно резонно предполагать, что они затруднят движение пешеходов или транспорта.²³ В Нью-Йорке разрешение требуется, помимо прочего, в случае проведения шествия по улице (когда нет возможности оставаться в пределах тротуара) или при использовании усилителей в местах, относящихся к общественной собственности. Собрания на тротуарах без использования усилителей не требуют разрешения.²⁴ В Лос-Анджелесе разрешения в общем случае требуются для статичных и подвижных
-

Польша о собраниях определяет собрание как группу из как минимум 15 участников, тем самым исключая требование об уведомлении для небольших групп (Статья 1). Аналогичным образом закон Хорватии о публичных собраниях определяет мирные собрания и публичные протесты как мероприятия, собирающие более 20 человек (Статья 4).

²¹ Законодательная база Северной Ирландии, относящаяся к свободе мирных собраний, отличается от принятой в остальных частях Великобритании.

²² В общем случае общедоступные площади – это находящиеся в частном владении открытые пространства, которые открыты для публики и соседствуют со зданиями.

²³ Шествие определяется как «любой марш, процессия или иное мероприятие аналогичного рода, в котором принимают участие люди, животные, транспортные средства, либо комбинация указанного, проходящее по улицам, тротуарам, аллеям или иным общественным местам, которое требует от полиции перекрытия улиц или иных действий по остановке или изменению маршрута движения транспорта, поскольку участники шествия не будут соблюдать принятые правила управления и регулирования дорожного движения». (пар. 10.8.330.b).

²⁴ Обратитесь к Административному кодексу города Нью-Йорка, Раздел 10.110, и к Правилам города Нью-Йорка, Раздел 38, Глава 19.

-
- собраний, которые не соблюдают принятые правила управления и регулирования дорожного движения.²⁵
47. В Швейцарии регламентирующие и законодательные нормы, касающиеся собраний, отличаются от кантона к кантону, однако в целом организаторы собраний должны обращаться за разрешением в кантонах Берн, Женева и Граубюнден.
48. В кантоне Женева Закон 2008 г. о демонстрациях в общественных местах²⁶ устанавливает, что организаторы демонстраций подают запрос на разрешение в Департамент безопасности, полиции и окружающей среды (Статья 3). В Статье 5 описаны процедуры выдачи и отказа в разрешении.²⁷

²⁵ См. Муниципальный кодекс Лос-Анджелеса, Раздел 103.111.1.b.

²⁶ Дополнения к закону, применимому во время мониторинга протестов, связанных с ВТО (которые имели место в декабре 2011 г.), вступили в силу 21 апреля 2012 г. (см. ниже).

²⁷ Дополнения к Статье 5, вступившие в силу 21 апреля 2012 г., направлены на дальнейшее регламентирование процедуры разрешения и вводят, помимо прочего, обязанность организаторов собрания находиться в распоряжении полиции в течение всего шествия; они предусматривают возможность потребовать от организаторов обеспечить наличие распорядителей собрания (*service d'ordre*).

Закон кантона Женева о шествиях в публичных местах, Статья 5. Выдача, условия и отказ в разрешении.

1. При получении заявления на разрешение Департамент должен оценить все затрагиваемые интересы, в частности, опасность, которую могут представлять демонстранты для общественного порядка. Оценка Департамента в значительной степени базируется на информации, содержащейся в заявлении на разрешение, на прошлом опыте и на корреляции между темой шествия и потенциальными беспорядками.
2. При выдаче разрешения Департамент определяет сроки, обязательства и условия шествия с учетом заявления на разрешение и затрагиваемых частных и общественных интересов. В частности, он определяет место и маршрут шествия, а также запланированную дату и время начала и окончания шествия.
3. С этой целью Департамент должен убедиться в том, что маршрут шествия не приводит к непропорциональному риску для граждан и собственности и допускает вмешательство полиции и использование ее средств на протяжении всего пути следования. Полиция может приказать шествию остановиться в определенном месте и не двигаться.
4. Если эти меры представляются подходящими для ограничения риска нарушения общественного порядка, то Департамент должен обязать заявителя представить группу распорядителей собрания. Количество распорядителей должно быть пропорционально риску нарушения общественного порядка. До начала шествия Департамент должен убедиться в том, что заявитель способен выполнить это обязательство. Распорядители собрания обязаны сотрудничать с полицией и следовать ее приказам.
5. Если налагаемые условия или обязанности не способны обеспечить соблюдение общественного порядка или не защищают от несоразмерного нарушения интересов других лиц, то Департамент отказывает в выдаче разрешения на шествие.
6. В случае возникновения новых обстоятельств Департамент может изменить или отозвать выданное разрешение.

49. Статья 2 Регламента города Берн о шествиях на общественных землях разрешает проводить шествия только при наличии предварительного разрешения городских властей.²⁸ Разрешение выдается в том случае, если собрание может быть проведено в должном порядке и если неудобства, причиняемые другим пользователям общественной земли, представляются приемлемыми (Статья 2). В Давосе используется аналогичная система разрешений. В период с 21 по 29 января 2012 г., по случаю проведения

²⁸ Исключение сделано для спонтанных собраний, которые не требуют разрешения (однако компетентные административные органы следует уведомить об этом как можно скорее).

ежегодного собрания Всемирного экономического форума (ВЭФ), действовало Постановление муниципальной власти Давоса, предусматривавшее, что запрос на проведения шествия на общественных землях следует подавать руководству Муниципального совета Давоса как минимум за 48 часов до начала этого шествия.²⁹

Выводы и рекомендации по уведомлениям и требованиям разрешения при проведении собраний

50. Системы уведомления о собраниях в принципе предпочтительнее систем разрешения.³⁰ В контексте систем уведомления приветствуются такие положения, которые содержатся в законах о собраниях Молодовы и Польши, требующие извещения только о тех собраниях, где ожидается определенное число участников. Хорошей практикой является включение в законы и регламенты таких положений, действующих в Великобритании, в том числе и в Северной Ирландии, которые требуют извещения только об определенных типах собраний (т.е. о маршах или шествиях), способных помешать движению транспорта или иной деятельности, которая обычно осуществляется в этом же месте.
51. Требование уведомлений от организаторов только тех собраний, которые могут потребовать реакции со стороны государства (чтобы либо способствовать свободе собраний, либо охранять общественный порядок, общественную безопасность, права и свободы других лиц), вносит вклад в ограничение регламентации собраний до минимально необходимого уровня.
52. Требование разрешения, если оно основано на правовой презумпции в пользу разрешения использования публичного места, может иногда служить той же цели, что и система предварительного уведомления.³¹ Верховный суд США, признавая, что «правительство, с целью регулирования конкурентного использования публичных пространств, может потребовать получение разрешения теми, кто хочет провести шествие, демонстрацию или митинг», отметил, что здесь имеется «обоснованная презумпция» против законной силы предварительного ограничения на свободу выражения.³² В этом смысле исключение из системы разрешений тех

²⁹ Постановление на английском языке доступно по адресу <<http://www.wef.gr.ch/EN/faq/Seiten/2012.aspx>>.

³⁰ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 118.

³¹ Там же, Пояснительная записка, пар. 119.

³² См. *Forsyth County v. The Nationalist Movement*, 505 U.S. 123 (1992 г.) и *Bantam Books, Inc. v. Sullivan*, 372 U.S. 58 (1963 г.). Верховный суд США разъяснил, что требование разрешения и необходимость оплаты до разрешения проведения «публичных выступлений, парадов или собраний» может считаться предварительным ограничением, также система разрешений не должна

-
- собраний, которые, как ожидается, не будут существенно мешать пешеходам или движению транспорта, является позитивным средством борьбы с чрезмерным регулированием собраний.
53. В противоположность этому, требования разрешения в Женеве, Берне и Давосе применяются ко всем типам собраний. В частности, в Женеве в них подробно перечислен целый ряд требований и условий, которые могут быть предъявлены организаторам собраний (см. параграфы 72, 126, 132 и 133). Закон кантона Женева о шествиях в публичном пространстве предоставляет Департаменту безопасности, полиции и окружающей среды окончательное право определять место и маршрут шествия, а также запланированные даты и время начала и окончания шествия (Статья 5.2). Кроме того, положение о том, что компетентные органы будут рассматривать запрос о разрешении с учетом «корреляции между темой шествия и потенциальными беспорядками» (Статья 5.1), оставляет открытой возможность ограничения собраний (или потенциального отказа в разрешении) на основании их содержания или тематики, а не на основе соображений о месте, времени и способе их проведения (см. параграф 71).³³
54. Отсутствуют какие-либо указания на то, что женевские правила выдачи разрешений (или менее подробно описанные правила, действующие в Берне или Давосе) привели к отказу в разрешении существенного числа собраний. Когда представители БДИПЧ проводили 17 декабря 2011 г. мониторинг небольшого протеста (с участием примерно 150 человек) против Министерской конференции ВТО в Женеве, этот протест фактически был разрешен. Однако действующие в настоящее время в Женеве правовые и регламентирующие рамки не полностью соответствуют принципу презумпции в пользу проведения собраний и могут привести к ограничениям собраний на основе их содержания.
55. Рекомендации государствам-участникам:
- там, где существуют требования получения разрешений на проведение собраний, рассмотреть возможность изменения законодательства с целью введения системы подачи уведомлений;

делегировать излишне широкие полномочия по выдаче разрешений правительственному чиновнику и не должна базироваться на содержании собрания.

³³ Как было отмечено выше, Регламент (*Reglement*) города Берн о шествиях на общественных землях устанавливает, что разрешение выдается только в том случае, если шествие может быть проведено в должном порядке и если неудобства, причиняемые другим пользователям общественной земли, представляются приемлемыми (Статья 3). Хотя этот регламент носит менее ограничительный характер, чем действующая в Женеве система выдачи разрешений, он не содержит определения четкого критерия выдачи разрешений – это может привести к риску предоставления слишком широких полномочий органу (Полицейскому управлению), рассматривающему запросы на разрешение.

- обеспечить, чтобы уведомления или разрешения, если они сохраняются, требовались только в том случае, когда они необходимы для содействия свободе собраний и обеспечению охраны общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод других лиц; ограничить регламентацию собраний минимально необходимым уровнем;
- в случае сохранения системы выдачи разрешений обеспечить, чтобы она базировалась на правовой презумпции выдачи разрешения, и чтобы любой отказ в выдаче разрешения базировался на четко определенном критерии, учитывающем факторы времени, места и способа проведения собрания и подлежащем немедленному судебному пересмотру.

ОГРАНИЧЕНИЯ, НАЛАГАЕМЫЕ ДО НАЧАЛА СОБРАНИЙ

Ограничения, налагаемые до начал собраний – международные стандарты и хорошая практика

56. Ограничения на свободу мирных собраний должны быть необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц (Статья 21 МПГПП).
57. Любые налагаемые ограничения должны базироваться на положениях основного законодательства, то же самое относится к мандату и полномочиям административного органа, налагающего ограничения (принцип законности).³⁴ Кроме того, они должны быть пропорциональны достижению законной цели. Учитывая, что может применяться широкий спектр различных способов вмешательства, предпочтение следует отдавать тем мерам достижения законных целей, которые предусматривают наименьший уровень вмешательства.³⁵
58. В общем случае ограничение собраний не должно базироваться на содержании мнения, которое хотят высказать собравшиеся.³⁶ Этот факт нашел отражение в судебной практике Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) и Верховного суда США.³⁷ Так называемые ограничения

³⁴ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 35.

³⁵ Там же, Пояснительная записка, пар. 39.

³⁶ Закон, тем не менее, должен запрещать пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющую собой призыв к дискриминации и разжигание вражды или насилия. Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 96.

³⁷ См., например, ЕСПЧ, «Гайд-парк и другие против Молдовы» (*Hyde Park and Others v. Moldova*) No. 1 (2009 г.), Верховный суд США, «Соединенные Штаты против Грейс» (*United States v. Grace*), 461 U.S. 171 (1983 г.) и «Графство Форсайт против Националистического движения» (*Forsyth County v. The Nationalist Movement*), 505 U.S. 123 (1992 г.).

- по месту, времени и порядку проведения собрания не мешают выражению высказываемого мнения и включают широкий спектр возможностей, имеющихся в распоряжении административного органа.³⁸ Такие ограничения не сводятся к выбору между невмешательством и запретом собрания, они относятся к необходимым изменениям времени или места проведения мероприятия (без предотвращения доступа к нему целевой аудитории) или способа его проведения.³⁹
59. Важно отметить, что если имеют надлежащие основания для введения ограничений на время или место проведения собрания, то следует предложить подходящую альтернативу. Любая альтернатива должна обеспечивать, чтобы мнение, выражению которого посвящено данное собрание, могло быть эффективно доведено до тех, кому оно адресовано, другими словами, собрание должно проводиться в зоне «видимости и слышимости» целевой аудитории.⁴⁰
60. Ограничения, обоснованные обеспечением общественного порядка, не следует вводить на основании гипотетического или несущественного риска общественных беспорядков либо присутствия враждебно настроенной публики.⁴¹ Предварительные ограничения на проведение собрания, налагаемые ввиду вероятности незначительных случаев насилия, являются, скорее всего, непропорциональными; с любыми единичными вспышками насилия следует справляться посредством последующего ареста и судебного преследования, а не путем предварительного ограничения.⁴² Наличие беспорядков на предыдущем собрании данного организатора не должно само по себе служить основанием для автоматического запрещения организации им следующего собрания.⁴³
61. Проблемы обеспечения общественной безопасности могут в значительной степени пересекаться с проблемами поддержания общественного порядка (например, когда на таком собрании используются движущиеся

³⁸ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 99.

³⁹ Там же.

⁴⁰ Там же, Пояснительная записка, пар. 45. Однако организатора собрания не следует ни принуждать, ни заставлять принимать любую альтернативу (альтернативы), предложенные властями. В противном случае это подорвало бы саму сущность права на свободу мирных собраний. См. там же, Пояснительная записка, пар. 103.

⁴¹ Там же, Пояснительная записка, пар. 71.

⁴² Там же.

⁴³ См. Верховный суд США, «Кунц против Нью-Йорка» (*Kunz v. New York*), 340 U.S. 290, 294 (15 января 1951 г.): «Суд ошибочно использовал в качестве основания для своего заключения представленные в суде свидетельства того, что в прошлом религиозные собрания заявителя приводили к некоторым беспорядкам. Существуют соответствующие средства охраны спокойствия и порядка, если речи заявителя могут привести к беспорядкам и насилию»

транспортные средства).⁴⁴ В редких случаях ограничения проведения собраний могут быть оправданы интересами общественного здравоохранения.⁴⁵ Защиту нравственности обычно не следует рассматривать в качестве приемлемого основания для введения ограничений на свободу собраний. Опора на такую категорию может слишком легко привести к регулированию содержания собраний (см. ниже) и к дискриминации.⁴⁶

62. Административный орган обязан найти баланс между соблюдением такого важного права, как право на свободу собраний, и вступающими в противоречие с ним правами находящихся в этом месте других лиц, на которых собрание оказывает влияние.⁴⁷ Учитывая необходимость уважительного отношения к разнообразию в демократическом обществе, для публичных собраний следует установить высокий порог допустимости, только при превышении которого может быть установлено, что то или иное собрание сопряжено с необоснованным посягательством на права и свободы других лиц.⁴⁸ Временное нарушение автомобильного или пешеходного движения само по себе не может служить причиной для введения ограничений на собрания.⁴⁹

Запреты собраний – факты, обнаруженные БДИПЧ

63. В некоторых государствах-участниках, где представители БДИПЧ проводили мониторинг собраний, власти налагали ограничения на собрания.⁵⁰ В данном разделе обсуждаются запреты и ограничения, связанные с содержанием собраний; в следующем разделе приведены

⁴⁴ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, Пояснительная записка, пар. 74.

⁴⁵ В таких случаях аналогичные ограничения должны применяться также к посещению школ, концертов, спортивных мероприятий и т.д. Ограничения могут быть также оправданы в тех случаях, когда возникает серьезная угроза здоровью участников собрания (например, во время голодной забастовки). См. Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 76 и 77.

⁴⁶ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, Пояснительная записка, пар. 79.

⁴⁷ Там же, пар. 80.

⁴⁸ Там же.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Украинский Кодекс административных процедур предусматривает, что после получения уведомления о собрании местные органы власти могут подать иск в компетентный административный суд с просьбой о запрещении этого мероприятия. Однако суд может только принять или отклонить заявление муниципальных властей и не может принимать никаких других решений, например, налагать другие, менее серьезные ограничения. Обратитесь к Статьям 182 и 183 Кодекса административных процедур.

- некоторые примеры ограничений по времени, месту и порядку проведения собраний.⁵¹
64. Полицейские власти сначала запретили проведение в Будапеште шествий Pride (лиц с нетрадиционной сексуальной ориентацией) 2011 и 2012 гг. на том основании, что эти мероприятия приведут, скорее всего, к существенным нарушениям движения транспорта,⁵² ссылаясь при этом на Статью 8.1 Закона III о свободе собраний (1989 г.). После апелляционной жалобы организаторов эти запреты были отменены Городским судом Будапешта, и оба мероприятия состоялись.
65. БДИПЧ направило группу наблюдателей в Сербию с целью мониторинга Белградского шествия Pride, который должен был состояться 2 октября 2011 г. Однако 30 сентября 2011 г. СМИ сообщили, что Совет национальной безопасности (высший орган национальной безопасности)⁵³ принял решение, запрещающее, по соображениям безопасности, все собрания на территории Сербии 1 и 2 октября 2011 г.⁵⁴
66. В течение дней и недель, предшествующих запланированному шествию Pride 2011 г., от полиции и городских властей поступали противоречивые сообщения о желании и готовности органов государственной власти защищать право на свободу мирных собраний участников этого парада. В день появления в СМИ сообщения о решении Совета национальной безопасности полицейские власти сообщили организаторам о запрещении белградского шествия Pride на том основании, что он может привести к «нарушению движения общественного транспорта, нанесению вреда здоровью и нравственности населения или безопасности других лиц и

⁵¹ Положения об ограничениях собраний в государствах-участниках, охваченных данным отчетом, являются достаточно сложными и заслуживают отдельного исчерпывающего обсуждения. В интересах краткости изложения в данном и последующем разделах приводятся лишь некоторые ссылки, уделяющие особое внимание ограничениям, выявленным в государствах-участниках в период мониторинга (или тем ограничениям, которые имеют непосредственное отношение к наблюдавшимся мероприятиям).

⁵² См. Международная амнистия, «Документ - Венгрия: Власти должны отменить запрет на шествие Pride 2012 г.», 10 апреля 2012 г., <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR27/002/2012/en/f16c94a3-e6cc-4aa0-8e90-313b134aa663/eur270022012en.html>>.

⁵³ В его состав входят президент, премьер-министр и ряд министров, в том числе министр внутренних дел, руководители военного и разведывательного ведомств, а также ведомства безопасности.

⁵⁴ Хотя это решение никогда не было официально подтверждено, оно широко освещалось в СМИ, например, в B92, «Zabranjeni svi skupovi, pa i Prajd», 30 сентября 2011 г., <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=09&dd=30&nav_category=12&nav_id=545889>. Сам факт невозможности официального подтверждения данного решения не позволяет оспорить решение о полном запрете в любом судебном органе.

- собственности».⁵⁵ В частности сообщалось, что Министр внутренних дел и мэр Белграда открыто призывали к отмене шествия Pride из-за риска, связанного с обеспечением безопасности.⁵⁶ Кроме того, профсоюз полицейских неоднократно призывал к запрету этого шествия и даже выпустил совместное с правой партией Двери совместное заявление по этому поводу.⁵⁷
67. В 2010 г. шествие Pride было омрачено широко распространившимся насилием и уничтожением собственности в ходе столкновений с большим числом ожесточенных контрдемонстрантов. Сообщалось о более чем 140 пострадавших в столкновениях, в их числе как минимум 124 полицейских и 17 контрдемонстрантов. В 2011 г. целый ряд групп, в том числе националистическая организация *Obraz*, объявили о своем намерении организовать 1 и 2 октября протесты против шествия Pride и контрдемонстрации.
68. После решения Совета национальной безопасности шествие Pride (и связанные с ним контрдемонстрации) не состоялись. Организаторы белградского шествия Pride решили вместо планировавшегося собрания организовать мероприятие в помещении и небольшой флэшмоб. Этот флэшмоб состоялся 1 октября в центре Белграда и продолжался примерно 5 минут. Он закончился после того, как полицейские потребовали разойтись.

Ограничения, связанные с содержанием собрания, – факты, обнаруженные БДИПЧ

69. Несмотря на то, что белградское шествие Pride было единственным запрещенным мероприятием из числа запланированных БДИПЧ для мониторинга, в охваченных данным отчетом государствах-участниках

⁵⁵ Для запрета собрания в этом решении просто перечислены основания, содержащиеся в Статье 11.1 сербского Закона о публичных собраниях. Аналогичные сообщения получили организаторы других намеченных на эти два дня мероприятий, по которым были поданы уведомления. Например, протест Экологического движения *Novi Sad*, близкого к националистической группе *Naši*, который ожидался 2 октября, был запрещен точно на тех же основаниях. Копия этого решения была получена от сербского министра внутренних дел. Лидер Экологического движения *Novi Sad* Никола Алексис был на короткое время задержан 2 октября 2011 г. за проведение «одиночного протеста» в тот день и час, на которые было запланировано запрещенное собрание. Никола Алексис заявил, что его протест, состоящий всего из одного человека, не квалифицируется как собрание, и в качестве такового не нарушает полный запрет. 1 октября 2011 г., во время наблюдения за принудительным исполнением этого запрета, на одной из площадей центрального Белграда к группе из четырех наблюдателей БДИПЧ, которых нельзя было идентифицировать в качестве таковых, подошел полицейский и приказал им «разойтись».

⁵⁶ См. например, B92, “*Đilas i Dačić za odlaganje Prajda*”, 29 сентября 2011 г., <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=09&dd=29&nav_category=12&nav_id=545707>.

⁵⁷ См., например, B92, “*Policijci i ‘Dveri’ protiv Parade*”, 22 сентября 2011 г., <http://www.b92.net/info/vesti/index.php?yyyy=2011&mm=09&dd=22&nav_category=12&nav_id=543814>.

- имеются и другие примеры ограничений собраний, конкретно направленные на шествия Pride или связанные с ними события. В некоторых случаях эти ограничения мотивировались соображениями «общественной нравственности», что фактически приводило к регламентированию содержания собраний. Например, в Молдове собрание, организованное группой ЛГБТИ GenderDoc-M, которое должно было состояться 2 мая 2010 г.⁵⁸ на центральной площади Кишинева, было запрещено Апелляционным судом Кишинева по запросу муниципальных органов Кишинева; вместо этого было разрешено провести собрание в парке, расположенном в более удаленном от центра месте.⁵⁹ В качестве причин запрещения и переноса места собрания, принятых в ответ на заявления ряда организаций против этого мероприятия, в решении указаны соображения безопасности и защиты «общественной нравственности». Группа GenderDoc-M отказалась от предложенного нового места и организаторы решили провести вместо собрания флэшмоб. В результате в 2011 г. группа GenderDoc-M решила организовать лишь небольшое мероприятие, не требующее уведомления.⁶⁰
70. Если говорить о потенциальных ограничениях свободы мирных собраний на основе их содержания, относящихся к группам ЛГБТИ, то с февраля 2012 г. ряд молдавских местных советов приняли положения, запрещающие «пропаганду нетрадиционной сексуальной ориентации».⁶¹ Эти положения могут быть использованы для введения запрета или иных ограничений на публичные мероприятия, организуемые группами ЛГБТИ.
71. Система разрешений кантона Женева может оставить открытой для компетентных органов возможность вводить ограничения собраний на основе их содержания - в свете роли административного органа при оценке «корреляции между темой шествия и потенциальными беспорядками» (Статья 5.1 Закона кантона Женева о шествиях в публичном пространстве).

⁵⁸ Хотя данное событие лежит за пределами периода мониторинга, оно дает важную исходную информацию в отношении последующего события, мониторинг которого представители БДИПЧ проводили в 2011 г.. Помимо этого, 12 июня 2012 г. ЕСПЧ установил, что Молдова в 2005 г. нарушила Статьи 11, 13 и 14 ЕКПЧ, отказав в разрешении на шествие GenderDoc-M 2005 года. См. ЕСПЧ, *GenderDoc-M против Молдовы (GenderDoc-M v. Moldova)* (2012 г.).

⁵⁹ Решение апелляционного суда Кишинева было впоследствии отменено Верховным судом Молдовы.

⁶⁰ Интервью с представителями GenderDoc-M, 12 мая 2011 г.

⁶¹ См., например, Международная комиссия юристов и Международная европейская ассоциация лесбиянок, геев, бисексуалов, транссексуалов и интерсексуалов, «Запреты гомосексуальной пропаганды: анализ и рекомендации», 25 июня 2012 г., <http://documents.icj.org/Joint_briefing_paper_ICJ_IE_propaganda_bans_25_June.pdf>. Недавним примером является решение Городского совета г. Бельцы (второго по величине города Молодовы) от февраля 2012 г., которое «запрещает агрессивную пропаганду нетрадиционной сексуальной ориентации на демонстрациях, пропаганду, которую центральные власти Республики Молдова стремятся навязать муниципалитету».

72. Если говорить о конкретном событии, мониторинг которого проводили представители БДИПЧ в Женеве, то организаторы направленного против ВТО протеста 17 декабря 2011 г. получили разрешение, в котором было сказано, что «не разрешается использовать какие-либо медийные средства (фотографии, аудиозаписи, видеозаписи и т.д.), которые могут причинить беспокойство определенным лицам».⁶² Это условие может быть интерпретировано как введение для данного мероприятия ограничений, связанных с его содержанием.⁶³

Ограничение собраний по времени, месту и способу их проведения – факты, обнаруженные БДИПЧ

73. На протесты, связанные с проведением саммитов, мониторинг которых проводили представители БДИПЧ, прямое или косвенное влияние оказывали ограничения, связанные с местом, временем или способом проведения собраний, или в более общем виде – ограничения на доступ в определенные районы.⁶⁴ Часто эти ограничения вводились по соображениям безопасности.
74. 28 января 2012 г. представители БДИПЧ проводили мониторинг протеста против ежегодной встречи ВЭФ в Давосе. На период с 25 по 29 января 2012 г. полиция кантона Граубюнден ввела ограничения на доступ в определенные районы города⁶⁵, расположенные поблизости от места этой встречи. Ограничения касались всех лиц, за исключением сотрудников

⁶² В БДИПЧ получена копия разрешения от организаторов протеста.

⁶³ В Италии Сводный текст положений об общественной безопасности 1931 г. предусматривает возможность разгона собраний, лозунги которых являются «подстрекательскими» или оскорбительными для властей (Статья 20). Обратитесь также к Статье 21, которая характеризует подстрекательские собрания.

⁶⁴ В отношении мероприятий Pride стоит упомянуть, что город Сплит пытался ввести ограничение на место проведения парада Pride в 2012 г. Представляется, что в ответ на обращения жителей Сплита против проведения этого шествия городские власти приняли 30 июня 2012 г. решение, изменяющее ранее выданное группе ЛГПТИ Kontra разрешение на использование общественной земли в ходе шествия Pride (см. Službeni Glasnik Grada Splita, “Zaključak o izmjeni zaključka davanju na privremeno korištenje javnih gradskih površina Lezbijskoj grupi Kontra”, 1 июня 2012 г.). Представляется, что разрешение было необходимо в связи с возведением сцены во время шествия Pride (интервью с заместителем мэра, 11 июня 2012 г.). Полицейские власти разъяснили, что они были готовы обеспечить охрану во время проведения мероприятия в месте, предложенном организаторами в своем уведомлении (интервью с представителями Министерства внутренних дел Хорватии, 12 июня 2012 г.); в итоге шествие Pride в Сплите состоялось 9 июня 2012 г. в исходно заявленном месте.

⁶⁵ Распоряжение полиции и карты зон безопасности на английском языке можно найти по адресам: <http://www.wef.gr.ch/DE/faq/FAQ_Dokumente/02%20WEF%202012%20Polizeiliche%20Anordnungen%20eng.pdf> и <http://www.wef.gr.ch/DE/faq/FAQ_Dokumente/06%20WEF%202012%20Sicherheitszonen%20Davos%20eng.pdf>.

- полиции, сотрудников органов безопасности и тех лиц (участников, организаторов, аккредитованных представителей СМИ и др.), которые принимали участие во встрече ВЭФ или связанных с нею мероприятиях. Поэтому ни протест, который состоялся 28 января 2012 г., ни связанный с этим лагерь Оккупируй Давос не могли находиться в пределах видимости или слышимости делегатов ВЭФ. Кроме того, БДИПЧ сообщили о том, что соображения безопасности сыграли свою роль в решении, которое было достигнуто в ходе переговоров с организаторами, о перемещении протеста 28 января с того места, где оно ранее планировалось (ближе к зоне безопасности и конгресс-центру),⁶⁶ на площадь напротив здания местного муниципалитета.⁶⁷ В отличие от этого в Женеве направленный против ВТО протест состоялся на относительно близком расстоянии от места проведения министерской конференции ВТО.
75. В США представители БДИПЧ проводили мониторинг собраний, организованных в связи с саммитом G8 2012 г., который проходил в президентской резиденции в Кэмп-Дэвиде 18-19 мая 2012 г., и в связи с саммитом НАТО в Чикаго (20-21 мая 2012 г.).
76. По соображениям безопасности резиденция в Кэмп-Дэвиде и окружающая ее территория были недоступны для широкой публики.⁶⁸ Небольшие протестные акции проходили во Фредерике и в Турмонте, двух небольших городах штата Мериленд, вблизи Кэмп-Дэвида. В этом случае сам выбор места проведения саммита сделал фактически невозможной организацию протестов в пределах «видимости и слышимости» целевой аудитории.⁶⁹
77. Демонстрации в Чикаго проходили до, во время и после саммита НАТО. Представители БДИПЧ проводили мониторинг собраний между 18 и 21 мая 2012 г. Как и при других связанных с саммитом протестах, в Чикаго невозможно было организовать протесты в непосредственной близости (и в пределах видимости и слышимости) от места проведения данного саммита. В целом это явилось результатом ограничений, введенных созданием периметра безопасности вокруг места проведения саммита. Сообщается, что

⁶⁶ Массовый митинг первоначально предполагалось провести на Аркаденплац, центральной площади Давоса, однако место было изменено, поскольку комитет ВЭФ (который играет решающую роль при принятии решений и в вопросах координации ежегодной встречи ВЭФ) выразил связанную с безопасностью озабоченность относительно места его проведения (интервью с главой магистрата Давоса 28 марта 2012 г.).

⁶⁷ Интервью с главой магистрата Давоса 28 марта 2012 г. и с организаторами протеста 28 января 2012 г. и 28 марта 2012 г.

⁶⁸ Кэмп-Дэвид является военной базой, официально известной как Naval Support Facility Thurmont.

⁶⁹ Изначально планировали провести саммит G8 в Чикаго. Решение о проведении его в Кэмп-Дэвиде было объявлено в марте 2012 г.

- границы зоны безопасности были установлены Секретной службой США на основе соображений по обеспечению безопасности.⁷⁰
78. Примечательно, что с целью смягчения последствий ограничений, связанных с обеспечением безопасности, Американский союз борьбы за гражданские свободы (ACLU) согласовал с менеджерами McCormick Place (место проведения саммита)⁷¹ разрешение на так называемую свободу самовыражения в рамках периметра безопасности. Это соглашение предусматривало размещение плакатов, символов и литературы (памфлетов и информационных брошюр) в зонах, доступных делегатам, и демонстрацию видеоматериалов в зонах, доступных как делегатам, так и международным корреспондентам.⁷²
79. Основной связанный с НАТО протест состоялся 20 мая 2012 г. в Чикаго. Заявка на разрешение шествия была подана 6 марта 2012 г. коалицией Against NATO/G8 War & Poverty Agenda (CANG8)⁷³ и была отклонена чикагским департаментом транспорта в связи с ожидаемыми нарушениями движения транспорта и нехваткой ресурсов полиции во время саммита НАТО.⁷⁴ Отклонив заявку, Департамент транспорта предложил

⁷⁰ Министерство национальной безопасности объявило Саммит НАТО национальным событием со специальными мерами безопасности и поручило Секретной службе задачу разработки общего плана обеспечения безопасности. Информация о связанных с безопасностью ограничениях во время саммита НАТО можно найти по адресу <http://www.secretservice.gov/press/NATO01-12_SecurityTransportationPlan.pdf>.

⁷¹ Владельцем и управляющим McCormick Place является правительственное агентство, известное как Metropolitan Pier and Exposition Authority.

⁷² См. <<http://www.aclu-il.org/free-speech-in-mccormick-place/>>.

⁷³ Первоначально заявка на разрешение шествия была подана на 19 мая, поскольку ожидалось, что как G8, так и саммит НАТО будут проходить в Чикаго.

⁷⁴ Раздел 10.8.330 Муниципального кодекса Чикаго предусматривает, что разрешение на шествие выдается в том случае, если:
шествие не будет существенно или неоправданно мешать движению транспорта в зоне, прилегающей к месту проведения мероприятия, или если при наличии такого влияния на движение транспорта у города на момент проведения шествия имеются достаточные ресурсы, чтобы справиться с этими нарушениями движения;
во время проведения шествия имеется достаточное количество находящихся на дежурстве полицейских или иных работников системы городского хозяйства, уполномоченных регулировать дорожное движение и охранять легальных участников шествия и других граждан от связанных с движением транспорта опасностей с учетом иных требований к полицейской охране во время предполагаемого шествия;
концентрация людей, животных, автомобилей или предметов на собрании, в зонах рассеивания участников и вдоль маршрута шествия не препятствует надлежащей пожарной и полицейской охране или службе скорой медицинской помощи;
данное шествие не оказывает влияния на использование соответствующей территории другой стороной, которой было выдано действующее разрешение на ту же самую территорию или маршрут, или не вступает в конфликт с другой заявкой или с традиционным шествием;

-
- альтернативный маршрут шествия в ту же дату и в то же время.⁷⁵ Хотя этот альтернативный маршрут был короче, он охватывал места, которые организаторы указали в качестве важных для трансляции своих идей. Апелляция против решения об изменении маршрута шествия была отклонена муниципальным отделом Департамента административного разбирательства, который, помимо прочего, установил, что альтернативный маршрут обеспечивает организаторам «соизмеримую видимость».
80. Состоялись дискуссии по поводу финальной части этого собрания, когда ветераны США из организации Иракские ветераны против войны (IVAW) организовали символическую церемонию, во время которой они планировали вернуть свои медали. IVAW предлагала, чтобы небольшой группе ветеранов, которые были согласны пройти процедуру досмотра, было разрешено войти в пределы периметра безопасности, где они могли бы вручить свои медали высокопоставленным представителям НАТО.⁷⁶ Это предложение было отклонено, скорее всего, из-за отсутствия реакции со стороны НАТО. В своем подтверждающем письме, адресованном организаторам шествия 20 мая, Департамент транспорта Чикаго предложил IVAW «осуществить передачу медалей в рамках церемонии на автомобиле-платформе», предоставленном городом, за пределами периметра безопасности.⁷⁷ В итоге во время церемонии представители IVAW просто бросали свои медали в сторону периметра безопасности.
81. Кроме того, были введены ограничения на собрание, организованное 18 мая 2012 г. профсоюзом Национальное объединение медсестер. Вначале было выдано разрешение на шествие, которое заканчивалось митингом в центре, на Daley Plaza. 8 мая городские власти выдали пересмотренное разрешение на шествие, в котором потребовали от организаторов изменить маршрут шествия и перенести митинг в другое, более удаленное от центра место ввиду большего, чем вначале ожидалось, числа участников и опасений по поводу возможности их размещения на Daley Plaza. Компромиссное решение было достигнуто только 11 мая в виде соглашения об организации только статичного митинга на Daley Plaza.
-

шествие не проводится с какой-либо целью или каким-либо способом, которые являются незаконными с позиций данного кодекса или любого иного местного закона, закона штата и ли федерального закона; и

заявка содержит достаточную информацию о лице или организации, обращающейся за разрешением, об организаторе шествия, о предполагаемых дате, времени, месте, маршруте и количестве участников.

⁷⁵ Заявка на разрешение и письмо с отказом были получены от организаторов протеста.

⁷⁶ В качестве альтернативы IVAW предложила небольшой группе представителей НАТО выйти за пределы периметра безопасности, чтобы им можно было передать медали.

⁷⁷ Копия этого письма от 15 мая 2012 г. была получена от организаторов протеста.

Выводы и рекомендации по ограничениям, вводимым до начала собраний

82. Ограничения на собрания должны вводиться только в том случае, когда для этого имеются неопровержимые аргументы, и на тех основаниях, которые допустимы в рамках обязательств ОБСЕ и международных стандартов по правам человека.
83. Полные запреты собраний, типа введенного в Сербии 1 и 2 октября 2012 г., являются, скорее всего, непропорциональными, поскольку они не принимают во внимание индивидуальные обстоятельства таких собраний.⁷⁸ Полиция и органы безопасности Сербии действительно столкнулись с реальными проблемами обеспечения безопасности при проведении шествия Pride в Белграде в 2011 г.⁷⁹ Однако вызывает озабоченность их решение бороться с этими проблемами огульными мерами, запретив на два дня все собрания в Сербии. В этом случае административные органы не смогли выявить и применить менее жесткие меры⁸⁰ регулирования собраний и минимизации риска обеспечения безопасности. Это иллюстрируется одним из парадоксальных последствий данного запрета – «разгон» и кратковременное задержание участника одиночного протеста экологического движения Novi Sad (который вряд ли приводил к риску обеспечения безопасности или какому-либо иному риску).
84. Отсутствие индивидуализированного и отличного от других подхода при введении ограничений на собрания иллюстрируется характером отдельных решений, принятых сербскими полицейскими органами по собраниям, запланированным на 1 и 2 октября 2011 г., когда все решения цитировали одни и те же основания для запрета.⁸¹ В этом отношении следует отметить, что власти не могут избежать обвинений в дискриминационных ограничениях путем простого применения более широкого запрета (по поводу которого они могут сказать, что он не направлен против какой-то определенной группы, а является объективной мерой перед лицом угрозы общественных беспорядков).

⁷⁸ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 43.

⁷⁹ Заявления, с которыми выступили до начала шествия Pride министр внутренних дел, мэр Белграда и другие облеченные властью лица, вызывают сомнения относительно готовности властей принять все необходимые меры для охраны данного мероприятия от ожесточенных протестантов. Если бы шествия Pride состоялось, то эти заявления могли бы сыграть роль поощрения протестантов к конфронтации с полицией и с участниками шествия.

⁸⁰ Это могли быть потенциально использованные ограничения (например, по времени, месту или порядку проведения) некоторых собраний.

⁸¹ В распоряжении БДИПЧ имеются копии семи индивидуальных решений, которые все основаны на потенциальном «нарушении движения общественного транспорта, нанесении вреда здоровью, нравственности населения или безопасности других лиц или собственности».

85. Вызывает также озабоченность правовая база упомянутых выше индивидуальных решений, которые, по-видимому, все опирались на полный запрет, решение о котором принял Совет национальной безопасности. Никакие положения сербского законодательства не наделяют Совет национальной безопасности правом ограничивать реализацию прав человека и, конкретно, свободу собраний.⁸² О решении Совета ввести полный запрет сообщили только СМИ, и остается неясным, существует ли он в письменном виде и какие официальные процедуры были использованы при вынесении этого решения. В действительности ни в одном из официальных решений, запрещающих собрания 1 и 2 октября 2011 г. и рассмотренных представителями БДИПЧ, не упоминается о решении Совета национальной безопасности. Это противоречит принципу законности и прозрачности принятия решений и ограничивает доступ к эффективным средствам защиты от запрета путем административного или судебного пересмотра.⁸³
86. Во многих государствах-участниках ОБСЕ сообщества ЛГБТИ представляют собой особо уязвимые группы, которые многие годы страдали от предрассудков и социального отчуждения. С учетом этого обстоятельства государство имеет существенно более узкие рамки свободы усмотрения и должно иметь очень веские причины для введения ограничений на реализацию прав человека столь маргинализированными и уязвимыми группами.⁸⁴ Меры, предназначенные для охраны общественной нравственности, необходимо проверить по объективным стандартам и определить, отвечают ли они насущным общественным потребностям,

⁸² Совет национальной безопасности может, помимо прочего, «рекомендовать компетентным государственным органам меры по усилению национальной безопасности». См. Закон об основных правилах службы безопасности республики Сербия, Статья 5.

⁸³ Организаторы собраний могли бы подать апелляции против индивидуальных решений, запрещающих их мероприятия. Однако Статья 11 сербского Закона о публичных собраниях не предусматривает каких-либо временных рамок для рассмотрения апелляции против запрета собрания и устанавливает, что апелляция не задерживает вступление в силу принятого решения. Если учесть, что индивидуальные решения о запрете собраний были переданы организаторам за один или два дня до запланированных дат собраний, то понятно, что не было оставлено никакой возможности для рассмотрения апелляции до даты проведения запрещенного мероприятия.

⁸⁴ См. ЕСПЧ, *Kiss v. Hungary* (Кисс против Венгрии), (2010 г.); ЕСПЧ, *Kiyutin v. Russia* (Кийутин против России), (2011 г.); и ЕСПЧ, *MSS v. Belgium and Greece* (MSS против Бельгии и Греции), (2011 г.). В недавнем решении по делу *GenderDoc-M* против Молдовы ЕСПЧ отметил, что «в тех случаях, когда различие в отношении зависит от пола или сексуальной ориентации, рамки свободы усмотрения государства являются весьма узкими, и в таких ситуациях принцип пропорциональности требует не только того, чтобы выбранные меры были в целом приемлемы для достижения искомой цели». См. ЕСПЧ, *GenderDoc-M v. Moldova* (GenderDoc-M против Молдовы), (2012 г.). Суд установил, что Молдова нарушила, помимо прочего, положения ЕКПЧ, защищающие свободу собраний и запрещающие дискриминацию.

- соответствуют ли принципу пропорциональности и направлены ли против преступного поведения.⁸⁵
87. Эти рассуждения применимы к событиям в Сербии, а также к ограничениям собраний, организованных группой ЛГБТИ в Молдове (эти ограничения частично мотивированы «нравственностью населения»). Последнее обстоятельство, в купе с недавно принятыми местными советами Молдовы положениями, запрещающими «пропаганду нетрадиционной сексуальной ориентации», вызывает целый ряд дополнительных озабоченностей, связанных с существующими или потенциальными ограничениями на основе содержания свободы мирных собраний и с их дискриминационным результатом.⁸⁶
88. Как уже обсуждалось выше, различные наборы ограничений, связанные со временем, местом и порядком проведения собраний, вводились в отношении других протестов, организованных по поводу международных саммитов и встреч. За исключением небольшой демонстрации в Женеве, направленной против ВТО, ни в одном из государств-участников, включенных в выборку данного мониторинга, не было возможности организовать направленные против саммита протесты в пределах видимости и слышимости делегатов саммита или места его проведения. В таких ситуациях имеются также законные меры предосторожности, которые должны приниматься во внимание при регламентировании и содействии собраниям во время саммитов. Однако их не следует использовать для оправдания непропорционального вмешательства в свободу мирных собраний и, конкретно, в возможность участников собрания донести свои идеи до целевой аудитории.
89. Важно отметить, что ограничения, введенные в различных государствах-участниках, которые ограничивают возможности протестующих находиться в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории, различны по своему размеру и охвату. Аналогичная ситуация возникла в Кэмп-Дэвиде, где из-за жестких ограничений, введенных в месте проведения саммита, протестующие не смогли собраться в пределах видимости.
90. В других местах, в Давосе и Чикаго, протестующие могли собираться в городе проведения саммитов, но не вблизи места их проведения. Эти ситуации остаются неудовлетворительными с позиции обеспечения права протестующих собираться достаточно близко к своей аудитории, чтобы донести до нее свои идеи. Однако следует подчеркнуть и положительный

⁸⁵ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 78.

⁸⁶ Предыдущий запрет 2010 г. на собрание, организованное группой ЛГБТИ GenderDoc-M, сыграло важную роль в решении организаторов не проводить более крупную демонстрацию в 2011 г. (интервью с представителями GenderDoc-M, 13 мая 2011 г.).

-
- аспект – во время переговоров между местными органами власти и организаторами собраний (в Давосе и Чикаго) соображения видимости были приняты во внимание, и в некоторых случаях привели к частичному удовлетворению запроса организаторов.⁸⁷ Следует также отметить, что необходимо иметь возможность подачи апелляции, если фактические ограничения, явившиеся результатом переговоров, в действительности не согласованы всеми участниками этих переговоров.
91. Достигнутый в Чикаго компромисс, который допускал реализацию свободы самовыражения и присутствие СМИ в зонах, находящихся в пределах видимости делегатов саммита, не следует рассматривать в качестве замены права проводить собрания в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории. Однако этот пример показывает, как с помощью переговоров и выявления креативных решений могут быть частично удовлетворены требования мер безопасности при разрешении самовыражения.
92. Рекомендации для государств-участников:
- обеспечить, чтобы ограничения собраний вводились только на основаниях, которые являются законными с позиций обязательств ОБСЕ и международного законодательства о правах человека (охрана государственной или общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц);
 - обеспечить, чтобы любые ограничения собраний опирались на первичное право и строго соответствовали принципу пропорциональности, обеспечивая, в частности, строгое соответствие ограничений конкретным законным целям, которые преследуют власти и которые необходимы в демократическом обществе;
 - обеспечить, в частности, чтобы регулирование собраний осуществлялось прозрачным способом, обеспечивающим своевременную передачу организаторам уведомлений о быстро принятых регламентирующих решениях и предоставляющим им возможность быстрой и эффективной защиты путем административного и судебного пересмотра; любые процедуры административного пересмотра должны быть достаточно быстрыми, чтобы до указанной в уведомлении даты собрания можно было воспользоваться судебным пересмотром после исчерпания возможностей административного пересмотра;
 - воздержаться от введения широких ограничений на собрания, которые, скорее всего, будут непропорциональными и дискриминационными;

⁸⁷ Хотя, как уже было отмечено выше, муниципальный отдел чикагского Департамента административного разбирательства в конечном итоге отклонил жалобу организаторов на изменение маршрута шествия 20 мая 2012 г.

- в общем случае воздерживаться от введения ограничений собраний, основанных на их содержании, за исключением тех случаев, когда они могут быть полностью оправданы намеренным подстрекательством к насилию, приводящим к непосредственной угрозе насилия, или идеями, содержащими пропаганду национальной, расовой или религиозной ненависти, которые стимулируют дискриминацию, враждебность или насилие;
- обеспечить, чтобы любые ограничения собраний не были дискриминирующими и отражали тот принцип, что при ограничении прав уязвимых и слабо защищенных групп населения рамки свободы усмотрения государства являются весьма узкими;
- обеспечить, чтобы соображения безопасности и иного рода соображения не приводили к непропорциональному ограничению возможности участников собрания излагать свои идеи в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории;
- обеспечить, чтобы в тех случаях, когда соображения безопасности и иного рода соображения могут повлиять на ограничения, связанные со временем, местом и порядком проведения собрания, их, при наличии возможности, предварительно обсуждали с организаторами собрания и предлагали подходящие альтернативы, соответствующие принципу видимости и слышимости; там, где это возможно, достигнутое в результате переговоров и согласованное решение следует рассматривать в качестве наиболее желательного результата.

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОДНОВРЕМЕННЫХ СОБРАНИЙ И ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Обеспечение одновременных собраний и публичных мероприятий – международные стандарты и хорошая практика

93. В случае поступления уведомлений о проведении двух или большего числа не связанных друг с другом собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, следует предпринять максимум усилий для обеспечения проведения каждого из них наилучшим возможным способом.⁸⁸ Запрещение публичного собрания лишь на том основании, что оно будет проводиться в одно время и в одном месте с другим публичным собранием, будет, скорее всего, непропорциональным решением, если они оба могли бы быть проведены в этом месте.⁸⁹
94. В случае проведения контрдемонстраций основное внимание следует уделять обязанности государственных органов обеспечить проведение и охрану каждого мероприятия, где организуются или возникают

⁸⁸ Там же, пар. 4.3.

⁸⁹ Там же, Пояснительная записка, пар. 122.

контрдемонстрации, и задействовать достаточные силы по охране правопорядка, чтобы способствовать, насколько это возможно, проведению таких связанных друг с другом одновременных собраний в пределах взаимной видимости и слышимости.⁹⁰ Важно отметить, что право на контрдемонстрацию не может быть использовано против реализации права других лиц на проведение демонстрации.⁹¹ Если намерение организаторов контрдемонстрации заключается в намеренном препятствовании проведению другого собрания, то могут вступить в силу положения статьи 5 МПГПП, статьи 17 ЕКПЧ и статьи 29 АКПЧ о нарушении прав, и такая контрдемонстрация лишается права на защиту, предусмотренную в отношении права на мирные собрания.⁹²

Процедурные вопросы и обеспечение одновременных собраний и публичных мероприятий – факты, обнаруженные БДИПЧ

95. В этом параграфе рассмотрены процедурные и относящиеся к ним вопросы, связанные с процессом уведомления или получения разрешения на одновременные собрания до начала этих собраний. В одном из параграфов следующей главы будут обсуждены вопросы полицейского обеспечения одновременных собраний и контрдемонстраций.
96. В некоторых государствах-участниках имеются законы или нормы, относящиеся к вопросам, возникающим в связи с собраниями, проводимыми в один день и в одно время. Сюда относятся местные положения о выдаче разрешений на проведения собраний в разных городах США. Например, в Чикаго разрешения на публичные собрания выдают при условии, что они не будут напрямую мешать ранее запланированным разрешенным мероприятиям или публичным собраниям.⁹³ Разрешения на шествия выдают в том случае, если это шествие не мешает использованию запрашиваемого пространства другой стороной, которой было выдано действующее разрешение, или не вступает в конфликт с другой заявкой или с традиционным шествием.⁹⁴ Аналогичные положения со ссылкой на возможность взаимных помех двух собраний имеются и в Лос-Анджелесе.⁹⁵ В других местах, например в Нью-Йорке и Окленде, в разрешении может

⁹⁰ Там же, пар. 4.4.

⁹¹ Там же.

⁹² Там же, Пояснительная записка, пар. 124.

⁹³ Муниципальный кодекс Чикаго, Раздел 10.8.334.b.

⁹⁴ Традиционные шествия определяются как проводимые ежегодно в течение как минимум пяти лет подряд. Муниципальный кодекс Чикаго, Раздел 10.8.330.d. Заявки обычно обрабатывают в порядке поступления. См. Раздел 10.8.330.h.

⁹⁵ Муниципальный кодекс Лос-Анджелеса, Раздел 103.111.

- быть отказано, если другое мероприятие проводится в том же месте и в то же время.⁹⁶
97. В Северной Ирландии действуют подробные правила, регламентирующие шествия и контрдемонстрации, там была создана Комиссия по шествиям, играющая роль квазисудебного органа, исполняющего важную регламентирующую и посредническую роль. В задачу Комиссии по шествиям входит, помимо прочего, содействие примирению сторон в конкретных спорах относительно предлагаемых публичных шествий и выработка решений (обладающих юридической силой постановлений, вводящих ограничения на шествия и связанные с ними протесты) в отношении шествий и относящихся к ним контрдемонстраций.⁹⁷ В отношении как шествий, так и «связанных с ними протестных собраний» (контрдемонстраций) Комиссия имеет право вводить определенные ограничения (но не запрещать само мероприятие).⁹⁸ В число ограничений на шествия и контрдемонстрации могут входить условия, относящиеся к маршруту шествия или к месту проведения контрпротеста, к максимальной продолжительности и к максимальному количеству участников.⁹⁹
98. Статья 11 Закона Молдовы о собраниях устанавливает, что если поданы уведомления об одновременных собраниях, то власти должны пригласить организаторов для обсуждения возможных решений по проведению обоих мероприятий. Если одновременное проведение собраний оказывается невозможным, то муниципальные власти могут предложить организаторам изменить время, место или порядок проведения собраний. Если эти предложения не принимаются, то приоритет отдается тем организаторам, которые первыми уведомили о своем мероприятии.
99. Недавно измененный польский Закон о собраниях устанавливает, что административный орган должен согласовать одновременные собрания, если их можно развести или если они могут быть проведены таким образом, что не будут в значительной степени угрожать жизни или здоровью людей

⁹⁶ См. Правила города Нью-Йорка, Раздел 38, Глава 19, и Муниципальный кодекс Окленда, Глава 12.44.130. На Украине, где отсутствует действующий закон о собраниях, эти вопросы регулируются на основании Статьи 39 Конституции и местными нормами. Процедура по организации и проведению в Киеве массовых неправительственных публичных мероприятий политического, религиозного, культурно-просветительного, а также связанного со спортом и развлечениями характера аналогичным образом предусматривает возможность запрета мероприятия, если другое мероприятие проводится в этом же месте и в это же время (пар. 5.1).

⁹⁷ Закон о публичных шествиях (Северная Ирландия), 1998 г., Раздел 2.

⁹⁸ Уведомление о связанном протестном собрании должно быть подано не позднее, чем за 14 дней до запланированного протеста или, если это практически неосуществимо, то в ближайшие разумные сроки, когда это станет осуществимым. См. Закон о публичных шествиях (Северная Ирландия), 1998 г., Раздел 6. Министр внутренних дел имеет право запрещать шествия и контрпротесты (разделы 11 и 11а).

⁹⁹ Закон о публичных шествиях (Северная Ирландия), 1998 г., Разделы 8 и 9А.

- либо имуществу (Статья 6 Закона о Собраниях с поправками, введенными Законом от 14 Сентября 2012 О внесении поправок в Закон о Собраниях, Статья 1.2).¹⁰⁰ Данные новые поправки ввели ограничения на проведение одновременных собраний. В частности, согласно новой Статье 7а муниципалитет наделяется правом немедленно вызвать «организатора собрания, по которому уведомление было подано позднее, чтобы он изменил время или место проведения собрания или маршрут движения его участников», если не удовлетворены условия, указанные в Статье 6. Кроме того, новая Статья 8.2 устанавливает, что власти должны запретить собрание, если «организатор [...], несмотря на вызов, упомянутый в Параграфе 1 Статьи 7а, своевременно не изменил время или место проведения собрания или маршрут движения его участников»,¹⁰¹
100. Другие государства-участники (даже если это непосредственно и явно не указано в законах и нормах) при рассмотрении уведомлений об одновременных собраниях обычно применяют принцип «первым пришел – первым обслужен».¹⁰²
101. В число собраний, мониторинг которых проводили представители БДИПЧ, входили шествия и контрдемонстрации, а также другие, не относящиеся к ним одновременные мероприятия. В этом отношении различные собрания и общественные мероприятия, организованные в Будапеште 15 марта 2012 г., образуют весьма сложный сценарий.
102. 15 марта – венгерский общенациональный праздник, в этот день в различных местах Будапешта проводится целый ряд официальных мероприятий и собраний. Наблюдатели БДИПЧ смогли наблюдать за одним проправительственным шествием (так называемый Марш мира), за одним большим гражданским оппозиционным протестом группы «Миллионы за свободу прессы» (Millions for Press Freedom), обычно называемой «Движение Милла» (Milla movement), за одним шествием, организованным радикальными группами правого крыла частично одновременно и сразу после собрания Милла, за одной демонстрацией оппозиционной политической группы «Демократическая коалиция» (Democratic Coalition), а также за двумя статичными собраниями и одним маршем, организованными националистической партией Jobbik.

¹⁰⁰ Дополнения к закону вступили в силу 14 Сентября 2012 года

¹⁰¹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 103. За полным анализом проекта поправок к польскому Закону о собраниях обратитесь к документу OSCE/ODIHR, “Note on the Draft Law Amending the Law on Assemblies of Poland” (ОБСЕ/БДИПЧ «Замечания о законопроекте, вносящем поправки в Закон о собраниях Польши»), 21 мая 2012 г., <<http://www.osce.org/odihr/90855>>.

¹⁰² Интервью с представителями полиции Будапешта, венгерского Министерства внутренних дел (14 марта 2012 г.) и хорватского Министерства внутренних дел (12 июня 2012 г.). См. также постановление (*Verordnung*) города Берн о шествиях на общественных землях, Статья 7.

103. В январе 2012 г. Милла и другие оппозиционные группы выразили озабоченность очевидной нехваткой доступного публичного пространства для проведения собраний в центральном Будапеште, основная часть которого была «зарезервирована» для официальных мероприятий.¹⁰³ В ответ на поданное 15 января 2012 г. уведомление о протесте Милла, запланированном на 15 марта в центре Будапешта, полицейские власти ответили, что разрешение уже было выдано мэрии Будапешта для общенародного празднования в этом же месте, и поэтому никакие собрания здесь не могут быть организованы.¹⁰⁴ По имеющимся сведениям, существенное количество других расположенных в центре мест было аналогичным образом зарезервировано Министерством государственного управления и юстиции и мэрией Будапешта.¹⁰⁵
104. В феврале, после обсуждений между движением Милла, Министерством государственного управления и юстиции и мэрией Будапешта, было достигнуто соглашение, позволяющее использовать одни и те же публичные пространства более одного раза в день в различное время. Представители будапештского муниципалитета объяснили, что в свете большого количества мероприятий, запланированных на этот день, было решено ограничить временные рамки разрешений, которые обычно выдают на целый день, что позволило разместить большее число мероприятий в один день и в одном месте.¹⁰⁶ Таким способом может быть проведено большее число мероприятий, в том числе и собраний.
105. Флэшмоб, организованный в Киеве 21 мая 2011 г., является еще одним примером собрания, которое потенциально могло помешать целому ряду общественных мероприятий, организованных в этот день в центре Киева для празднования Дня Европы. После того, как НПО Insight направила 20 мая уведомление о флэшмобе ЛГБТИ Pride, полицейские власти, согласно имеющимся данным, сначала связались с организаторами и сообщили им, что собираются запретить это собрание. В конце концов было достигнуто соглашение о проведении этого собрания в другом, расположенном

¹⁰³ В зонах, принадлежащих городу Будапешту, использование публичного пространства для целей, не предусмотренных законом (т.е. культурных, коммерческих или спортивных мероприятий и т.д.), требует разрешения муниципальных властей в соответствии с Указом 59/1995 (X. 20.) об использовании земель, принадлежащих районам Будапешта, и Указом 60/1995. (X.20.) об использовании земель, принадлежащих столице. Муниципальные власти выдают эти разрешения за плату и на целый день.

¹⁰⁴ Копия этой переписки доступна по адресу
<http://nemetszikarendszer.blog.hu/2012/01/18/vajon_mire_keszul_tarlos>.

¹⁰⁵ HVG, “Blokkolt március 15.? A kormányerők einstandolják Budapestet,” 20 января 2012 г.,
<http://hvg.hu/itthon/20120120_marcius_15_ellenzek>.

¹⁰⁶ Интервью с представителями муниципалитета Будапешта, 11 апреля 2012 г.

- поблизости месте. Судя по всему, в это соглашение также входило обязательство «вести себя сдержанно» во время собрания.¹⁰⁷
106. В других государствах-участниках были поданы уведомления о контрдемонстрациях, которые в ряде случаев были связаны с мероприятиями ЛГБТИ. В некоторых из этих государств не используются какие-либо конкретные ограничения контрдемонстраций против мероприятий Pride. В Польше, где представители БДИПЧ проводили мониторинг Шествия равенства (Equality Parade), состоявшегося 11 июня 2011 г., уведомления на контрдемонстрации были удовлетворены местными органами власти без каких-либо ограничений.¹⁰⁸ Представители БДИПЧ наблюдали 30 июня 2011 г. за шествием Pride в Белфасте, сопровождавшимся небольшой контрдемонстрацией, уведомление о которой подала коалиция Stop the Parade. Несмотря на то, что Комиссия по шествиям посчитала шествие Pride в Белфасте «требующим особого внимания» событием,¹⁰⁹ в отношении этой контрдемонстрации (равно как и в отношении самого шествия Pride) не было введено никаких ограничений.
107. В других местах компетентные органы власти применяли иной подход, направленный, в основном, на разделение контрпротестантов и участников мероприятий Pride. В Италии представители БДИПЧ вели наблюдение за мероприятием Europride 2011¹¹⁰ - большим собранием, организованным 11 июня 2011 г. группами ЛГБТИ и собравшим около 500 000 участников со всей Европы. Консервативная католическая группа Militia Christi уведомила в конце мая о своем намерении провести 11 июня контрдемонстрацию в месте, находящемся поблизости от маршрута шествия Pride. По имеющимся сведениям, полицейские органы Италии устно проинформировали их о том, что по причинам, связанным с обеспечением общественного порядка, они не могут проводить свое мероприятие столь близко к маршруту шествия Pride.¹¹¹ По-видимому, это стандартный подход полицейских органов Италии в тех случаях, когда шествия и контрдемонстрации организуют вблизи друг от друга.¹¹²
108. В Хорватии представители БДИПЧ проводили мониторинг мероприятия Split Pride 2012, которое состоялось 9 июня 2012 г. Мероприятие Split Pride

¹⁰⁷ Интервью с представителями НПО Insight, организатора собрания, 23 мая 2011 г.

¹⁰⁸ Интервью с представителями полиции города Варшава, 17 июня 2011 г.

¹⁰⁹ С учетом его потенциального влияния на взаимоотношения внутри сообщества, потенциального нарушения жизни сообщества и вопросов, возникающих в связи с проведением самого шествия. Интервью с представителями Комиссии по шествиям, 25 августа 2011 г.

¹¹⁰ Europride представляет собой паневропейское мероприятие, поддерживающее права ЛГБТИ, которое ежегодно проводится в различных городах Европы.

¹¹¹ Интервью с представителями Militia Christi (12 июня 2011 г.) Министерства внутренних дел Италии (14 июня 2011 г.).

¹¹² Интервью с представителями Министерства внутренних дел Италии, 14 июня 2011 г.

- 2011 г., которое впервые проводилось в этом хорватском городе, характеризовалось наличием большого количества контрпротестантов, многие из которых были склонны к насилию и, согласно имеющимся данным, бросали камни и другие предметы в участников Pride и в других лиц.¹¹³ В преддверии мероприятия Split Pride 2012 была серьезная озабоченность потенциальными проблемами безопасности, связанными с ожесточенными контрдемонстрантами.
109. 5 июня 2012 г. полицейские органы были уведомлены о собрании, которое должно было состояться в том же месте и в то же время, что и шествие Split Pride. Организаторами указанного собрания были члены группы Civic Initiative (гражданская инициатива), которые противились проведению мероприятия Split Pride в запланированном месте, на набережной Riva. Согласно имеющимся сведениям, полицейские органы проинформировали организаторов контрдемонстрации о том, что в связи с задержкой подачи уведомления о собрании¹¹⁴ им отводится 24 часа для объяснения причин этой задержки.¹¹⁵ Кроме того, им объяснили, что они не могут проводить контрдемонстрацию в предложенном месте, поскольку там уже проводится другое собрание.¹¹⁶ Организаторы контрдемонстрации не представили ответ на запрос дополнительной информации и поэтому их собрание не было зарегистрировано.

Выводы и рекомендации по процедурным вопросам и обеспечению одновременных собраний и публичных мероприятий

110. В свете обязательств ОБСЕ и международных стандартов в области прав человека, в целом хорошей практикой является максимально возможное содействие проведению одновременных собраний. Это должно быть отражено в процедурах, которым следуют на этапе предварительного уведомления или получения разрешения на собрания.
111. В тех случаях, когда законы или нормы относятся непосредственно к проблеме одновременных собраний, они не должны предусматривать автоматическое запрещение мероприятий в одном месте и в одно время. В этом отношении положения, действующие, например, в Лос-Анджелесе и Чикаго, в которых говорится о влиянии на другое уже разрешенное

¹¹³ Мероприятие Pride состоялось 11 июня 2011 г. Согласно имеющимся данным, восемь человек получили ранения во время нападений, в результате чего мероприятие было прекращено.

¹¹⁴ Согласно хорватскому Закону о публичных собраниях, уведомление следует подавать в полицейские органы за пять дней до запланированной даты собрания (Статья 7).

¹¹⁵ Интервью с представителями Министерства внутренних дел Хорватии, 12 июня 2012 г.

¹¹⁶ Интервью с представителями Министерства внутренних дел Хорватии, 12 июня 2012 г. См. также Радио Свободная Европа, "Policija: Skup protiv Split Pridea nije prijavljen", 7 июня 2012 г., <<http://www.slobodnaevropa.org/archive/news/20120607/500/500.html?id=24606580>>.

- мероприятие как о возможном основании для отказа в выдаче разрешения, являются более предпочтительными по сравнению с нормами, допускающими запрещение собраний только на том основании, что они организованы в одном месте и в одно время. Это дает возможность проводить два собрания вместе, если они могут быть размещены¹¹⁷ и друг другу не мешают.
112. При проведении двух одновременных собраний особое внимание следует уделять решениям, которые могут быть найдены в ходе диалога и переговоров. Положения закона Молдовы, в котором указаны шаги, которые должны предпринять власти для размещения двух различных мероприятий в одном месте, являются примером правильного способа урегулирования такой проблемы. Закон о публичных шествиях Северной Ирландии должным образом подчеркивает роль Комиссии по шествиям (Parades Commission) в деле поддержки и содействия посредничеству при разрешении споров, относящихся к публичным шествиям.¹¹⁸
113. Недавно принятые в Польше поправки к Закону о собраниях вызывают озабоченность в связи с введением ограничений на проведение одновременных собраний. В частности, эти поправки дают право административному органу запретить собрание, если организаторы не изменяют время или место проведения одновременных собраний. В случае контрдемонстраций эти новые положения противоречат принципу, согласно которому власти должны принять меры, обеспечивающие проведение всех собраний в пределах видимости и слышимости друг друга, если это возможно. Кроме того, они противоречат принципу, согласно которому 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.¹¹⁹
114. В других контекстах и в тех ситуациях, когда специальное регулирование одновременных собраний отсутствует, полиция и другие местные административные органы могут играть важную роль в содействии одновременным собраниям или в их ограничении. Предметом озабоченности являются выданные в начале 2012 г. муниципалитетом

¹¹⁷ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 122.

¹¹⁸ Следует, однако, заметить, что в случае Parades Commission Северной Ирландии существует возможный конфликт интересов, связанный с близостью (или даже перекрытием) посредников и адьюдикаторов (т.е. тех, кто наделен правом вводить ограничения).

¹¹⁹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 103. За полным анализом проекта поправок к польскому Закону о собраниях обратитесь к документу OSCE/ODIHR, "Note on the Draft Law Amending the Law on Assemblies of Poland" (ОБСЕ/БДИПЧ «Замечания о законопроекте, вносящем поправки в Закон о собраниях Польши»), 21 мая 2012 г., <<http://www.osce.org/odihr/90855>>.

-
- Будапешта разрешения на использование большей части общественного пространства в центре Будапешта для проведения официальных мероприятий, что фактически ограничило возможности других групп проводить собрания 15 марта 2012 г. Однако позитивный факт, который следует подчеркнуть, заключается в том, что в результате принятия муниципалитетом более гибкого подхода к временным рамкам этих разрешений и в результате соглашений с организаторами других мероприятий 15 марта 2012 г. удалось разместить и провести в Будапеште большое количество собраний и официальных мероприятий.
115. Конкретно в отношении шествий ЛГБТИ Pride и аналогичных мероприятий, контрдемонстрации могут привести к возникновению опасений, связанных с обеспечением общественной безопасности. Однако в общем случае власти должны стараться способствовать проведению собраний и связанных с ними контрдемонстраций в пределах видимости и слышимости друг друга. Подход, принятый в Польше перед шествием Equality в 2011 г., является примером хорошей практики обращения с уведомлениями о собраниях и контрдемонстрациях, проводимых почти в одно время и в одном месте.
116. В противоположность этому в Италии, где полицейские власти неофициально попросили организаторов небольшой контрдемонстрации переместить свое мероприятие в другое место, это оказалось недостаточным шагом для охраны права каждого лица излагать свои идеи в пределах видимости и слышимости других. Понятно, что перемещение небольшой контрдемонстрации в другое место облегчает охрану порядка при проведении как мероприятия Europride, так и самой контрдемонстрации, однако представляется, что в данном случае не было убедительных соображений безопасности или иного рода соображений, требующих изменения места проведения контрдемонстрации.
117. В Сплите компетентные органы должны были принять во внимание акты насилия, которые имели место во время предыдущего мероприятия Split Pride в 2011 г., а также призывы к насилию со стороны определенных экстремистских групп в преддверии шествия Pride в 2012 г. Поэтому их осмотрительный подход к сохранению дистанции между участниками Pride и контрдемонстрантами (потребовавший от организаторов контрдемонстрации перенести место ее проведения) может быть оправдан.¹²⁰ Однако, хотя это могло оказаться и недостижимым после инцидентов 2011 г., конечной целью аналогичных мероприятий в будущем должно быть размещение мирных собраний и контрдемонстраций в

¹²⁰ Как оказалось, инициативная группа Civic, которая первоначально заявила свой протест, не представляла риска для безопасности (интервью с представителями хорватского Министерства внутренних дел, 8 июня 2012 г.). Однако контрпротест мероприятию Pride мог привлечь потенциально более крупные группы ожесточенных демонстрантов, непосредственно не связанных с организаторами.

пределах видимости и слышимости друг друга, если в намерение последних не входит предотвращение указанного собрания.

118. Рекомендации для государств-участников:

- обеспечить, чтобы положения, регламентирующие собрания, или собрания и иные публичные мероприятия, происходящие одновременно и в одних и тех же или соседних местах, базировались на презумпции размещения всех собраний, когда это возможно;
- в частности, обеспечить, чтобы не было положений, запрещающих проведение публичных мероприятий в одно время и в одном месте, когда они могут быть разумным способом размещены;
- в отношении собраний и относящихся к ним контрдемонстраций обеспечить, чтобы, при наличии возможности, не вводились никакие предварительные ограничения, предотвращающие их проведения в пределах видимости и слышимости друг друга; любые ограничения в отношении собраний должны иметь законные основания, подтверждаемые объективными доказательствами в рамках международного законодательства по правам человека;
- когда два публичных мероприятия не могут быть размещены в одном месте, обеспечить поощрение организаторов к диалогу с целью поиска удовлетворительного для обеих сторон решения;
- обеспечить, чтобы лицензирование и иные системы разрешения использования публичных пространств для отличных от собраний мероприятий, в том числе официальных и спонсируемых государством, не применялись с целью ограничения доступности публичных пространств для проведения собраний;
- обеспечить, чтобы на этапе, предшествующем проведению собрания, организаторов собрания не принуждали, не заставляли и не оказывали на них иного давления, вынуждающего принять любую предложенную властями альтернативу (альтернативы) или вступить с властями в переговоры об основных аспектах планируемого собрания (в частности, о времени и месте его проведения).

ОБЯЗАННОСТИ И ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНИЗАТОРОВ

Обязанности и ответственность организаторов – международные стандарты и хорошая практика

119. Хорошей практикой является обсуждение организатором и правоохранительными органами мер обеспечения общественной безопасности, которые должны быть подготовлены до начала мероприятия. Обсуждаться могут такие вопросы, как, например, расположение сотрудников полиции, функции распорядителей на собрании, а также

- характер действий полиции по поддержанию порядка.¹²¹ (См. Раздел II об охране порядка на собраниях).
120. Затраты на обеспечение дополнительных услуг содействия собраниям и их охране должны быть покрыты государством. В частности, все затраты, связанные с обеспечением достаточного уровня безопасности (включая управление транспортными потоками и большим скоплением людей) должны быть полностью покрыты органами государственной власти, которые не должны взимать никаких дополнительных денежных сборов за надлежащее обеспечение охраны порядка во время собрания.¹²² Аналогичным образом, ответственность за уборку территории после проведения публичного собрания должна лежать на муниципальных органах власти.¹²³
121. От организаторов некоммерческих общественных собраний не следует требовать страхования гражданской ответственности за их мероприятие,¹²⁴ поскольку любое такое требование является непропорциональным и будет иметь сдерживающий эффект в отношении права на свободу собраний.¹²⁵ В некоторых случаях обоснованным может оказаться требование, в соответствии с которым организаторы обязаны обеспечить определенное количество распорядителей для проведения своего собрания.¹²⁶ Однако такое условие не может предъявляться автоматически, а лишь по результатам оценки конкретных обстоятельств.
122. Организаторы и распорядители обязаны прилагать разумные усилия, чтобы обеспечить соблюдение требований закона и мирный ход своих собраний, однако их не следует привлекать к ответственности за невыполнение этих обязанностей, если они прилагали разумные усилия для их выполнения.¹²⁷ Этот принцип применяется также и в тех случаях, когда собрание вырождается в серьезный общественный беспорядок. В таких случаях государство обязано ограничить нанесенный ущерб, однако ни при каких обстоятельствах не следует привлекать к ответственности организаторов

¹²¹ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, пар. 5.1.

¹²² Там же, пар. 5.2.

¹²³ Там же, Пояснительная записка, пар. 32.

¹²⁴ Там же, пар. 5.2.

¹²⁵ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 198.

¹²⁶ Там же, Пояснительная записка, пар. 195. Распорядители или маршалы – это лица, которые помогают организаторам собрания в управлении данным мероприятием.

¹²⁷ На организаторов не следует возлагать ответственность за действия отдельных участников или распорядителей; напротив, любой распорядитель или участник собрания должен нести ответственность в индивидуальном порядке, если он виновен в правонарушении или невыполнении законных требований сотрудников правоохранительных органов. См. там же, Пояснительная записка, пар. 112 и 197.

- законного и мирного собрания за причиненные другим лицам неприятности, если сами организаторы не явились причиной и не имели конкретного намерения нанести какой-то ущерб.¹²⁸
123. Любая ответственность, возникающая после собрания, и любые санкции, налагаемые на организаторов, должны соответствовать принципу пропорциональности.¹²⁹

Обязанности и ответственность организаторов – факты, обнаруженные БДИПЧ

124. В некоторых государствах-участниках компетентные органы власти взимают плату за процесс выдачи разрешений на проведение собраний. В общем случае эта плата относительно невелика, однако в некоторых местах она может достигать существенной суммы.¹³⁰ В некоторых юрисдикциях законы или нормы предусматривают, что организаторы публичных мероприятий должны оплатить расходы, связанные с регулированием движения транспорта и уборкой территории после окончания собрания. В ряде юрисдикций эта плата может быть отменена в случае собраний и взимается только с организаторов коммерческих мероприятий.¹³¹
125. Однако в Сербии Закон о публичных собраниях обязывает организаторов любых собраний покрыть расходы, связанные с временным изменением маршрута движения транспорта, а также иные расходы, связанные с предоставлением дополнительных общественных услуг.¹³² В кантоне Женева местные нормы требуют, чтобы поврежденная во время собрания общественная собственность была восстановлена как можно скорее, причем приоритет отдан восстановлению за счет лиц, ответственных за такие повреждения.¹³³
126. В разрешении, выданном на протест против ВТО, который состоялся 17 декабря 2011 г. в Женеве, сказано, что «все потенциальные расходы, относящиеся к потенциальному восстановлению [общественных] земель,

¹²⁸ Там же, пар. 198.

¹²⁹ Там же, пар 109. См. также ЕСПЧ, Езелин против Франции (*Ezelin v. France*) (1991 г.).

¹³⁰ В Женеве Статья 6 Положения об исполнении закона о шествиях в публичном пространстве от 15 октября 2008 г. предусматривает, что компетентный орган власти может взимать плату в сумме от 20 до 500 швейцарских франков (приблизительно 24 и 600 евро соответственно). Во Фредерике MD (США) организаторы шествия должны внести 200 USD в качестве платы за оформление документов (Административный нормативный акт о шествиях, состязаниях в беге и пеших марафонах, Раздел 03 А).

¹³¹ См., например, Муниципальный кодекс Лос-Анджелеса, Раздел 103.111 и Муниципальный кодекс Окленда, Глава 12.44.180.

¹³² Сербский Закон о публичных собраниях, Статья 4.

¹³³ См. Закон кантона Женевы о шествиях в публичном пространстве, Статья 9.

- должны быть покрыты организатором». Представляется, что эти обязательства, возлагаемые на организаторов, главным образом касаются возможных расходов по уборке территории.¹³⁴
127. Некоторые местные нормы государств-участников ОБСЕ предусматривают обязанность организаторов представить доказательство страхования ответственности или иные гарантии, относящиеся к потенциальному ущербу, вызванному проводимым мероприятием.¹³⁵ В Окленде полицейские власти могут потребовать доказательство страхования ответственности в сумме, которые требуют городские власти для утверждения разрешения. В Чикаго заявки на более крупные шествия¹³⁶ должны сопровождаться страховкой на сумму в 1 миллион долларов, однако это требование отменяется, если «оно оказалось бы столь обременительно в финансовом отношении, что помешало бы подать заявку на разрешение предлагаемого мероприятия».¹³⁷ Определенные страховые требования могут предъявляться также к мероприятиям, проходящим в определенных районах или местах, таких как парки.
128. В Чикаго организаторы собраний, которые организуют в парках, находящихся под управлением Паркового района Чикаго, должны пройти процесс подачи заявки на проведение специального мероприятия. В числе прочего организаторы должны представить доказательство наличия полиса страхования ответственности на сумму в 1 миллион долларов, а также дополнение к страховому полису, выданное страховой компанией.¹³⁸ Согласно имеющимся данным, организаторы направленного против НАТО протеста, состоявшегося в Чикаго 20 мая 2012 г., вынуждены были удовлетворить требование о наличии страхового полиса на сумму в 1 миллион долларов, чтобы использовать Грант-парк для собрания перед началом шествия. Сообщается, что целый ряд страховых компаний

¹³⁴ Интервью с представителями женеvской жандармерии, 16 декабря 2011 г.

¹³⁵ См. также Директиву министерства внутренних дел Италии о шествиях в городских центрах и уязвимых зонах, Раздел 4, который дает право префектам «по согласованию с мэрами и после консультаций с Комитетами провинций по охране порядка и общественной безопасности устанавливать правила: [...] 2. в случае необходимости предусматривать способы гарантии возмещения потенциального ущерба»

¹³⁶ Большое шествие определено как любое шествие, которое проводится в центральном деловом районе, или для которого может потребоваться предоставление городских услуг стоимостью более 20 000 долларов. См. Муниципальный кодекс Чикаго, Раздел 10.8.330.

¹³⁷ Там же. Отмена требования страхования относится только к шествиям, защищаемым Первой поправкой к Конституции США (т.е. которые квалифицируются как публичные собрания).

¹³⁸ См. Парковый район Чикаго, “2012 Special Event Permit Application Package” (Комплект заявлений на разрешение проведения специальных мероприятий), <http://www.chicagoparkdistrict.com/assets/1/23/2012_Special_Event_Permit_Application2.pdf>.

- отказались от страхования этого собрания. Страховая компания, в итоге согласившаяся предоставить свои услуги, взяла за это более 800 USD.¹³⁹
129. В законодательстве некоторых государств-участников предусмотрены обязанности и ответственность организаторов, связанные с наличием распорядителей собрания во время сбора участников и с поддержанием общественного порядка. Представляется, что хорватский Закон о публичных собраниях делит ответственность за поддержание порядка во время собрания между организаторами и правоохранительными органами. Статья 16.1 возлагает ответственность за поддержание спокойствия и порядка во время собраний на организаторов, в то время как Статья 16.4 возлагает ответственность за поддержание общественного спокойствия и порядка в пределах и за пределами места проведения собрания на правоохранительные органы.¹⁴⁰ Кроме того, организаторы обязаны обеспечить наличие достаточного количества распорядителей собрания.¹⁴¹ Согласно хорватскому Закону о публичных собраниях, распорядители, помимо прочего, обязаны охранять участников собрания и собственность,¹⁴² а также задерживать и немедленно передавать под стражу полиции любых участников собрания и других лиц, имеющих при себе оружие или виновных в серьезных нарушениях спокойствия и порядка.¹⁴³ Примечательно, что распорядителям собраний запрещено иметь при себе оружие.¹⁴⁴
130. Статья 5.1 сербского Закон о публичных собраниях гласит, что «поддержание порядка во время публичного собрания является ответственностью организатора». В этом отношении закон требует, чтобы организаторы уведомляли органы власти, помимо прочего, о принятых мерах для поддержания порядка и о службе распорядителей, созданной для этой цели (Статья 6.4). Однако Статья 5.2 разъясняет, что Министерство внутренних дел, а поэтому и правоохранительные органы, осуществляют мероприятия, обеспечивающие охрану людей и имущества, поддержание общественного порядка и спокойствия, и регулирование дорожного движения.
131. В Словакии представители БДИПЧ проводили мониторинг шествия Rainbow Pride, которое проходило 4 июня 2011 г. Это мероприятие состоялось после

¹³⁹ Переписка по электронной почте с представителем оргкомитета собрания, 20 июля 2012 г.

¹⁴⁰ Закон не дает четкого определения различий между «спокойствием и порядком» по Статье 16.1 и «общественным спокойствием и порядком» по Статье 16.4.

¹⁴¹ Статья 16.2 хорватского Закона о публичных собраниях. Распорядители собрания определены как лица, отобранные организатором для поддержания спокойствия и порядка (Статья 19.1).

¹⁴² Статья 19.2.

¹⁴³ Статьи 19.2 и 19.3.

¹⁴⁴ Статья 20.2.

- шествия Pride 2010 г., которое характеризовалось инцидентами, вызванными ожесточенными контрпротестантами. Словацкий Закон о праве на собрания предусматривает, что организатор должен обеспечить присутствие необходимого числа распорядителей (Статья 5.а). Представляется, что в отношении мероприятия Pride в 2010 г. это положение могло быть интерпретировано как снимающее ответственность за охрану собрания с государства и возлагающее ее на плечи организаторов.¹⁴⁵ В отличие от 2010 г., перед мероприятием Pride 2011 г. правоохранительные органы провели тщательную подготовку по обеспечению безопасности, постоянно контактируя с его организаторами (см. параграф 207).¹⁴⁶
132. В ряде других государств-участников законы и нормы содержат положения, позволяющие административному органу требовать от организаторов наличия адекватного числа распорядителей собрания.¹⁴⁷ В Женеве от организаторов протеста, направленного против ВТО, потребовали наличия опознаваемых распорядителей в течение всего времени проведения собрания, хотя соответствующая правовая норма еще не вступила в силу.¹⁴⁸ В Северной Ирландии важность наличия распорядителей подчеркнута в своде правил о публичных шествиях и парадах, выпущенном Комиссией по шествиям.¹⁴⁹
133. Несоблюдение соответствующих законодательных требований об уведомлении и получении разрешений на собрания или об организации проведения собраний может привести, в зависимости от юрисдикции, к гражданской, административной или уголовной ответственности организаторов. В таких случаях компетентные органы власти могут

¹⁴⁵ Согласно имеющимся сведениям, после мероприятия Pride 2010 г. словацкий министр внутренних дел заявил, что если организаторы хотели, чтобы безопасность соответствовала их стандартам, то «они могли нанять частную охранную фирму». См. *Financial Times*, “Violence at Gay Pride in Slovakia” (Бесчинства во время Gay Pride в Словакии), 24 мая 2010 г., <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/5baa4cc8-6689-11df-aeb1-00144feab49a.html#axzz20QAmbuhe>>. Эта информация была также предоставлена БДИПЧ организаторами мероприятия Pride во время интервью (6 июня 2011 г.).

¹⁴⁶ Однако представители словацкой полиции в интервью от 6 июня 2011 г. заявили, что общая ответственность за меры по обеспечению безопасности во время собраний лежит на организаторах, которые, в случае необходимости, могут обратиться за помощью к полиции.

¹⁴⁷ См., например, словацкий Закон о праве на собрания, Статья 6; Закон кантона Женева о шествиях в публичном пространстве, Статья 5.4; Регламент (Reglement) города Берн о шествиях на общественных землях, Статья 5; Муниципальный кодекс Лос-Анджелеса, Раздел 103.111; и Муниципальный кодекс Окленда, Глава 9.52.080.

¹⁴⁸ Изменения к Закону кантона Женева о шествиях в публичном пространстве в явном виде предоставляет возможность введения регламентирующим органом таких условий для организаторов. Изменения вступили в силу 21 апреля 2012 г.

¹⁴⁹ См. Комиссия по шествиям, *Public Processions and Related Protest Meetings – A Code of Conduct* (Публичные шествия и связанные с ними митинги протеста – кодекс поведения), (Белфаст: Комиссия по шествиям, 2005 г.), стр. 4 и 7.

наложить штраф на организаторов, а в некоторых случаях им может грозить тюремное заключение.¹⁵⁰ Например, недавно принятые дополнения к Закону о шествиях в публичном пространстве кантона Женева существенно увеличивают размеры штрафов, которые можно взыскать с организаторов собрания, которые не соблюдают соответствующие законодательные требования, - до 100 000 швейцарских франков (приблизительно 83 000 евро).¹⁵¹ Кроме того, измененный закон предусматривает, что организаторы могут быть ограничены в праве проведения мирных собраний в результате действий участников собраний, которые оказались вне контроля организаторов. Статья 10 предусматривает, что регламентирующий орган может отказать в последующем утверждении заявок на срок от одного года до пяти лет, «если бенефициар получения разрешения на шествие не соблюдает условия и обязательства, налагаемые таким разрешением, или если даже в случае их соблюдения шествие привело к серьезному ущербу для людей или собственности».

Выводы и рекомендации по обязанностям и ответственности организаторов

134. Реализация права на свободу мирных собраний влечет за собой определенные обязанности организаторов (и участников), такие как обязанность вести себя мирно, соблюдать условия процесса подачи уведомления (или получения разрешения) и подчиняться законным приказам представителей правоохранительных органов.¹⁵²
135. Учитывая важность реализации права на свободу мирных собраний для каждого человека, государство не должно перекладывать дополнительные затраты на плечи организаторов собрания. Положения типа действующих в Сербии или в кантоне Женева (указаны в разрешении, полученном протестующими против ВТО) могут привести к обязанности организаторов возместить расходы, связанные с уборкой после окончания собрания, что окажется для них обременительным финансовым требованием. По этой причине такие положения, скорее всего, вводят непропорциональные

¹⁵⁰ См., например, сербский Закон о публичных собраниях (максимум 60 дней тюремного заключения); Закон (Северная Ирландия) о публичных шествиях 1998 г., Разделы 6.10 и 7.9 (максимум шесть месяцев тюремного заключения); Муниципальный кодекс Окленда, Раздел 12.44.200 (максимум шесть месяцев тюремного заключения).

¹⁵¹ Статья 10 этого закона гласит, что «лица, не обратившиеся за разрешением на проведение шествия, не следовавшие его содержанию, нарушившие запреты, содержащиеся в Статье 6, параграф 1 [носили маски, имели при себе оружие или предметы, которые могут повредить собственность] или не подчинявшиеся приказам полиции наказываются штрафом в размере до 100 000 франков»

¹⁵² Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 190.

- предварительные обременительные требования на организаторов собрания.¹⁵³
136. Аналогичные соображения могут быть высказаны в отношении требований к страхованию, предъявляемых к организаторам собраний в Окленде или в определенных парках Чикаго. Требования наличия страхового полиса несовместимы с обязательствами ОБСЕ и международными стандартами по правам человека, поскольку они оказывают непропорциональное и тормозящее воздействие на реализацию свободы собраний, и поэтому должны быть отменены для некоммерческих собраний.¹⁵⁴
137. Хорошей практикой, особенно для больших и дискуссионных собраний, является адекватное обеспечение публичных мероприятий распорядителями и хорошая связь между распорядителями, представителями правоохранительных органов и иными соответствующими государственными институтами. Распорядители собраний действительно могут играть важную роль в содействии собранию и в обеспечении выполнения законных ограничений.¹⁵⁵
138. От организаторов определенных собраний могут потребовать, чтобы они обеспечили наличие адекватного количества распорядителей на своем мероприятии, базирующегося на конкретной оценке данного собрания.¹⁵⁶ Если, однако, это ограничение вводится для организаторов всех собраний, без какого-либо различия, то это нарушает принцип пропорциональности. Законодательство Хорватии и Сербии, которое содержит общую обязанность организаторов обеспечить наличие распорядителей во время проведения собраний, может привести к введению непропорциональных ограничений на собрания.¹⁵⁷
139. Более предпочтительная формулировка содержится, например, в Законе о шествиях в публичном пространстве кантона Женева, который предоставляет административному органу право требовать присутствие распорядителей собрания, когда это оправдано риском нарушения общественного порядка. Однако такое положение может оказаться проблематичным, если его применение не базируется на тщательной точной оценке. Такая оценка должна отражать конкретные обстоятельства данного

¹⁵³ См., например, ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, “Joint Opinion of the Public Assembly Act of the Republic of Serbia” (Общее мнение относительно Закона о публичных собраниях Республики Сербия), 18 октября 2010 г., <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/3118/file/Joint%20Opinion%20on%20the%20Public%20Assembly%20Act%20of%20Serbia_18%20Oct%202010.pdf>.

¹⁵⁴ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 198.

¹⁵⁵ Там же, Пояснительная записка, пар. 195.

¹⁵⁶ Там же.

¹⁵⁷ Там же.

- собрания и, при наличии возможности, ее следует проводить, консультируясь с организаторами собрания. Представляется, что обязанность обеспечить присутствие распорядителей собрания, возложенная на организаторов направленного против ВТО протеста в Женеве, не имеет четкого обоснования. Это собрание, на котором даже максимальное число участников не превосходило 150 человек, оставалось весьма простым для полиции и с ним не были связаны какие-либо риски.
140. Важно также подчеркнуть, что любые требования наличия распорядителей во время проведения собрания никоим образом не уменьшают позитивные обязательства государства по охране безопасности участников собрания и других присутствующих лиц.¹⁵⁸ Вызывает озабоченность, что положения соответствующих документов Сербии и, в еще большей степени, Хорватии частично смещают ответственность за поддержание порядка в ходе собрания на его организаторов и распорядителей.
141. Распорядители собраний принимают участие в собраниях и не являются официальными лицами. Поэтому они не обладают и не должны обладать полномочиями сотрудников правоохранительных органов. Их роль заключается в содействии собраниям, но они остаются их участниками и от них не следует ожидать применения силы, как если бы они были полицейскими. Их действия должны быть направлены на то, чтобы добиться сотрудничества со стороны участников собрания методами убеждения.¹⁵⁹ Им следует сотрудничать с правоохранительными органами, причем и те, и другие должны ясно понимать свою роль.¹⁶⁰ Основная роль распорядителей состоит в том, чтобы направлять публику, предоставлять ей разъяснения и информацию, позволяющую определить возможные риски и опасные факторы.¹⁶¹ Однако хорватское законодательство делегирует официальные права и ответственность распорядителям собраний, что выходит за рамки их реальной содействующей роли и скорее должно быть делегировано правоохранительным органам. Положения хорватского законодательства, возлагающие на распорядителей собраний обязанности по поддержанию спокойствия и порядка и по задержанию (хоть и на короткое время) отдельных лиц, противоречит принципу, согласно которому поддержание общественного порядка является основной обязанностью государства. В связи с этим возникают также вопросы о том, каким образом невооруженные (в отличие от сотрудников правоохранительных органов) распорядители собраний могут безопасно и эффективно решать такие задачи

¹⁵⁸ Там же. Кроме того, ни при каких условиях не следует устанавливать обязанность организаторов по оплате услуг распорядителей (например, путем найма профессиональных распорядителей или частных охранных фирм). См. там же, Пояснительная записка, пар. 196.

¹⁵⁹ Там же, пар. 192.

¹⁶⁰ Там же.

¹⁶¹ Там же.

- при серьезных нарушениях спокойствия и порядка и/или при необходимости задержания вооруженных лиц.
142. Обязанность государства по защите и обеспечению безопасности всех групп и отдельных лиц при осуществлении их права на свободу мирных собраний должна быть не только четко прописано в законодательстве, но также и подтверждена четко выраженным обязательством соответствующих институтов и органов власти выполнять эти обязанности. Заявление министра внутренних дел Словакии о том, что организаторы мероприятия Pride должны были нанять частную охранную структуру, чтобы избежать беспорядков и насилия, которые имели место в 2010 г. на мероприятии Pride в Братиславе, свидетельствует об отказе от международных обязательств и обязанности проводить свои законы в жизнь. С такими заявлениями может быть также связан риск затруднения работы полиции, поскольку снижется эффект сдерживания потенциальных участников массовых беспорядков, который явился бы результатом четко и публично заявленного намерения обеспечивать защиту участников собраний от ожесточенных атак.¹⁶²
143. Организаторы собраний могут нести ответственность за неспособность действовать в рамках закона. Однако любые санкции или штрафы, налагаемые после собрания, должны строго соответствовать принципу пропорциональности. Риск высоких или непропорциональных штрафов либо иных наказаний может сам по себе препятствовать реализации права на свободу мирных собраний. Положения типа тех, которые действуют в Окленде, Северной Ирландии или Сербии, даже редко применяемые, вызывают озабоченность, поскольку они могут предусматривать тюремное заключение за несоблюдение даже незначительных требований законодательства в отношении собраний. В отсутствие реальной преступной деятельности, наказываемой по другим законам, нарушения, связанные с уведомлениями или с требованиями разрешения, должны быть наказаны штрафами, пропорциональными нарушению.¹⁶³
144. Важно отметить, что величина штрафов, взимаемых с организаторов собраний, также должна соответствовать принципу пропорциональности. В этом отношении максимальная сумма штрафа (превосходящая в эквиваленте 80 000 евро), предусмотренная в Законе о шествиях в публичном пространстве кантона Женева, является чрезмерной и может потенциально стать мощным препятствием на пути реализации права на свободу мирных собраний.

¹⁶² К аналогичным выводам можно придти в отношении противоречивых сообщений о желании и готовности сербских государственных органов защитить свободу мирного собрания участников Pride в Белграде (см. выше).

¹⁶³ ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия, “Joint Opinion of the Public Assembly Act of the Republic of Serbia” (Общее мнение относительно Закона о публичных собраниях Республики Сербия), 18 октября 2010 г., пар. 42.

-
145. Новые положения женеvского законодательства, вводящие потенциальные ограничения для организаторов, которые не соблюдают законодательные требования в отношении собраний или чьи собрания приводят к серьезным ущербам, являются весьма проблематичными. Ограничение права на свободу собраний отдельных лиц только на том основании, что ранее они не соблюдали законодательные требования в отношении собраний, не соответствует международным стандартам, которые позволяют государству вводить ограничения на свободу собраний только при наличии для этого убедительных аргументов и только на законном основании, определенном в законодательстве по правам человека (см. параграф 56). Эта озабоченность обусловлена тем фактом, что в этих положениях явно сказано – запрещение будущих собраний может применяться даже в тех случаях, когда организаторы не несут ответственность за действия, которые привели к серьезному ущербу.
146. Рекомендации для государств-участников:
- обеспечить, чтобы обязанности организаторов собраний были ограничены разумными усилиями, направленными на удовлетворение законодательных требований к собраниям, обеспечение мирного характера собраний и подчинение законным требованиям сотрудников правоохранительных органов;
 - обеспечить, чтобы в отношении организаторов собраний не выдвигались какие-либо требования о страховании или о взносах для покрытия расходов по уборке территории после собраний или за иные общественные услуги;
 - обеспечить, чтобы обязанность по поддержанию общественного порядка во время собраний, в том числе и охране их участников, была четко определена в законе и была осознана сотрудниками правоохранительных органов и руководящими работниками всех уровней в качестве основной ответственности государства;
 - обеспечить, чтобы требование о наличии распорядителей во время проведения собрания выдвигалось в каждом конкретном случае, когда оно оправдано размером или характером этого собрания;
 - обеспечить, чтобы в законе и на практике роль распорядителей собраний была четко определена как роль фасилитаторов, оказывающих помощь организаторам в управлении собранием; распорядителей собрания не следует озадачивать административными функциями, которые непосредственно связаны с поддержанием общественного порядка во время собраний;
 - обеспечить, чтобы любые санкции, применяемые к организаторам, которые не соблюдали законодательные требования в отношении собраний, были пропорциональными; в тех случаях, когда отсутствует реальная преступная деятельность, наказуемая по закону, нарушение этих требований должно

быть наказано штрафом пропорционального размера, допускающим применение минимальных санкций за нарушения минимального характера.

РАЗДЕЛ II: ОХРАНА ПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ СОБРАНИЙ

147. Охрана порядка в демократическом обществе включает в себя обеспечение безопасности демократических мероприятий.¹⁶⁴ Доверие общества и уверенность в полиции являются необходимыми условиями эффективной охраны порядка,¹⁶⁵ и при исполнении своих обязанностей сотрудники правоохранительных органов обязаны уважать и защищать достоинство человека, соблюдать и поддерживать права всех людей.¹⁶⁶
148. В свете вышесказанного охрана порядка при проведении собраний должна соответствовать принципам прав человека – законности, необходимости, пропорциональности, прозрачности и недискриминации, – и в ходе этих действий должны соблюдаться соответствующие обязательства ОБСЕ и стандарты 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 подвергаться 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.¹⁶⁷
149. Помимо общего содействия проведению собраний, 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.¹⁶⁸

ОХРАНА ПОРЯДКА НА СОБРАНИЯХ, КОТОРЫЕ НЕ УДОВЛЕТВОРЯЮТ ЗАКОННЫМ ТРЕБОВАНИЯМ

Охрана порядка на собраниях, которые не удовлетворяют законным требованиям – международные стандарты и хорошая практика

¹⁶⁴ ОБСЕ, Guidebook on Democratic Policing (Руководство по демократическим основам полицейской деятельности) (Вена: ОБСЕ 2008 г.), пар. 65.

¹⁶⁵ Там же, пар.8.

¹⁶⁶ UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials (ООН, Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов), Статья 2.

¹⁶⁷ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, пар. 5.3

¹⁶⁸ Там же, Пояснительная записка, пар. 108

150. Несоблюдение законных требований может привести к ответственности организаторов и применению к ним санкций после окончания собрания (см. параграф 122). Однако 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.¹⁶⁹ В общем случае правоохранительным органам не следует прибегать к разгону собраний, если они проходят мирно.¹⁷⁰

Охрана порядка на собраниях, которые не удовлетворяют законным требованиям – факты, обнаруженные БДИПЧ

151. Представители БДИПЧ проводили мониторинг собраний или части собраний, которые не удовлетворяли требованиям законодательства в отношении подачи уведомления или получения разрешения, в Венгрии (Будапешт), Сербии (Белград), Швейцарии (Берн и Давос), Великобритании (Белфаст)¹⁷¹ и в США (Чикаго МД, Фредерик МД и Турмонт М). Они непосредственно не наблюдали, но собрали информацию о собраниях Оккупируй в Нью-Йорке, Окленде и Лос-Анджелесе, которые не получили соответствующих разрешений.¹⁷²
152. В большинстве таких собраний, наблюдавшихся представителями БДИПЧ, правоохранительные органы способствовали их проведению до тех пор, пока они носили мирный характер.¹⁷³ В их число входят собрания во время саммита G8 2012 г. во Фредерике и Турмонте (Мэриленд, США) – двух городах, расположенных неподалеку от Кэмп-Дэвида, и одно собрание в Чикаго во время саммита НАТО 2012 г.

¹⁶⁹ Там же, Пояснительная записка, пар. 155

¹⁷⁰ Там же, Пояснительная записка, пар. 165.

Принятые ООН Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка гласят, 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” (Принцип 13).

¹⁷¹ Собрание, за которым велось наблюдение в Белфасте и которое не соответствовало законным требованиям, представляло собой контрдемонстрацию, поэтому оно будет прокомментировано в следующем подразделе, посвященном охране порядка при проведении шествий и контрдемонстраций (см. параграф 172). Следует отметить, что полиция содействовала проведению этой контрдемонстрации.

¹⁷² Для дальнейшей информации об использованных источниках см. параграф 36.

¹⁷³ Смотрите также ниже обсуждение небольшой контрдемонстрации против мероприятия Belfast Pride 2011 г., о котором не было подано уведомление властям.

-
153. 18 мая 2012 г. Департамент полиции Фредерика содействовал небольшому неразрешенному маршу протеста против саммита G8 в городе Фредерике, Мэриленд. Присутствие полиции вдоль маршрута марша оставалось незаметным и ее сотрудники, привлеченные на время марша, останавливали и перенаправляли потоки транспорта, чтобы они не мешали маршу. Во время состоявшейся после марша встречи начальник полиции Фредерика проинформировал представителей БДИПЧ, что содействие мирным собраниям, вне зависимости от наличия у них разрешения, является подходом, принятым местной полицией в отношении всех протестов, и, в частности, в отношении тех, которые имеют отношение к саммиту G8.¹⁷⁴
154. В Турмонте, Мэриленд, 19 мая 2012 г. приблизительно 150 – 200 человек приняли участие в собрании, на которое не было выдано разрешение. Местные органы охраны правопорядка узнали об этом собрании за несколько часов до его начала.¹⁷⁵ Собрание привлекло участников из других мест, которые прибыли в Турмонт на двух автобусах, чтобы выразить протест против присутствия на саммите G8 бывшего премьер-министра Эфиопии Мелеса Зенави. Поначалу охрану порядка во время собрания обеспечивало небольшое количество сотрудников секретной службы США и полицейских Турмонта, которые изменяли маршрут движения транспорта в интересах этого собрания. По мере роста числа участников собрания увеличивалось и число полицейских в защитном снаряжении, усиленных персоналом полиции Фредерика и Мэриленда. Размещение полиции на перекрестке было, по-видимому, направлено на сдерживание собравшихся, которые вели себя шумно, но совершенно мирно. По завершении протеста группа мирно разошлась.
155. В Чикаго представители БДИПЧ проводили 21 мая 2012 г. мониторинг митинга и шествия местного движения Оккупируй и других настроенных против НАТО групп, на которые не было получено разрешение. Место сбора было объявлено на вебсайте Оккупируй Чикаго за несколько дней до мероприятия, однако в последний момент время было изменено и маршрут шествия не был объявлен. После достижения объявленного пункта назначения шествия (штаб-квартира интернациональной аэрокосмической и оборонной корпорации Боинг) участники собрания в течение нескольких часов продолжали шествие по улицам Чикаго. Департамент полиции Чикаго (CPD) содействовал этому собранию, перекрывая улицы и изменяя маршруты транспорта до прибытия двигающейся группы. Во время шествия полиция держала связь с теми, кто, по-видимому, были организаторами собрания, чтобы получить у них информацию о маршруте. Дополнительные

¹⁷⁴ Интервью с представителем Департамента полиции Фредерика, 18 мая 2012 г.

¹⁷⁵ Департамент полиции Турмонта был проинформирован о планируемых протестах Секретной службой США, которой было поручено обеспечение безопасности Саммита G8. Интервью с представителем Департамента полиции Турмонта, 19 мая 2012 г.

небольшие неразрешенные мероприятия, мониторинг которых проводился в Чикаго 18 и 19 мая, также пользовались поддержкой полиции.

Неразрешенные лагеря Оккупируй в США

Движение Оккупируй включало в себя создание лагерей протеста в ряде городов США, а также в других местах по всему миру. Оккупация парка Зуккотти в Нью-Йорке началась 17 сентября 2011 г., в середине октября 2011 г. были установлены различные конструкции и палатки, что позволяло протестантам оставаться на месте всю ночь. Парк Зукотти является публичным пространством, находящимся в частном владении,¹⁷⁶ и после создания лагеря Оккупируй Уолл-стрит владельцы парка (Brookfield Office Properties) ввели правила, ограничивающие допустимые виды деятельности в парке и запрещающие, помимо прочего, разбивать лагерь, устанавливать палатки и другие конструкции.¹⁷⁷

Поначалу большинство из этих правил не были принудительно исполнены,¹⁷⁸ однако 11 октября компания Brookfield Office Properties обратилась за поддержкой в Департамент полиции Нью-Йорка (NYPD), чтобы очистить парк и выполнить свои обязательства в качестве владельца - «обеспечить безопасность в парке [...] и провести необходимую уборку, проверку, оценку повреждений и ремонт».¹⁷⁹ Мэр Нью-Йорка Майкл Блумберг немедленно объявил, что протестующие должны будут покинуть парк, чтобы можно было провести уборку.¹⁸⁰ Переговоры и

¹⁷⁶ В городе Нью-Йорке находящиеся в частной собственности публичные пространства представляют собой достопримечательности, которые поддерживает и предоставляет в общественное пользование застройщик в обмен на дополнительную площадь. В число находящихся в частной собственности публичных пространств входят галереи, городские площади, площади в жилых кварталах, расширения тротуаров, открытые места сбора публики, крытые пешеходные пространства, сквозные галереи жилых массивов и подземные площади. В соответствии с договором о купле-продаже недвижимости 1968 г. между Brookfield Office Properties и городом Нью-Йорком, парк Зуккотти должен быть открыт для публики круглосуточно семь дней в неделю. См. также <<http://www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops.shtml>>.

¹⁷⁷ См. также Верховный суд Нью-Йорка, Воллер против города Нью-Йорк (*Waller v. City of New York*), Индекс 112957/2011 (15 ноября 2011 г.).

¹⁷⁸ Глобальная юридическая клиника (Юридический факультет Нью-Йоркского университета) и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера (Факультет международных норм в области прав человека им. Вальтера Лейтнера) в Лейтнеровском центре международного права и правосудия (Юридическая школа Фордхама), “Suppressing Protest: Human Rights Violations in the U.S. Response to Occupy Wall Street” (Подавление протеста: нарушение прав человека в США. Ответ на Оккупай Уолл-Стрит), июль 2012 г., стр. 99, <<http://www.chrgj.org/projects/suppressingprotest.pdf>>. См. также *The Wall Street Journal*, “Against Rules, Tents Arise at Protest” (Против правил, палатки устанавливают во время протеста), 24 октября 2011 г., <<http://online.wsj.com/article/SB10001424052970204777904576649691966085946.html>>.

¹⁷⁹ Этот запрос был направлен письмом, адресованным комиссару NYPD Раймонду Келли.

¹⁸⁰ *The New York Times*, “Protesters Are Told They’ll Have to Leave Zuccotti Park Temporarily” (Протестующим было сказано, что они должны временно покинуть парк Зуккотти), 12 октября 2011

взаимные усилия привели к временному успеху в этом вопросе и предотвратили насильственное выселение из парка.¹⁸¹

В ночь с 14 на 15 января 2011 г. NYPD удалил протестующих из парка Зуккотти. В число оправданий городом Нью-Йорк этого поступка входили: необходимость соблюдать требования закона о том, чтобы парк был открыт для пассивного отдыха публики 24 часа в сутки; угрозы, связанные со здоровьем и пожарной безопасностью протестующих и окружающего сообщества; сообщения об угрозах бизнесу и жалобы по поводу шума и антисанитарных условий. По словам мэра Блумберга, выселение происходило именно в это время суток, чтобы уменьшить риск конфронтации в парке и минимизировать дезорганизацию окружающего пространства.¹⁸² В первые часы после выселения законные представители протестующих получили судебный приказ о временном запрещении, направленный против города Нью-Йорка, NYPD и Brookfield Properties, что позволяло протестующим вернуться вместе со своими вещами в парк Зуккотти и предотвратило принудительное исполнение требований владельца.¹⁸³ Согласно имеющимся данным, NYPD отказался подчиниться этому судебному приказу, и полицейские в защитном снаряжении заблокировали вход в парк Зуккотти на время уборки парка и удаления из него всех палаток и вещей протестующих.¹⁸⁴ Последующее постановление суда, принятое в тот же день, отказало в продлении судебного запрета и предписало принудительное исполнение требований владельца, запретив, среди прочего, использование палаток).¹⁸⁵ Парк был открыт в этот же день после обеда: NYPD пропускал протестующих в парк Зуккотти по

г, <http://www.nytimes.com/2011/10/13/nyregion/protesters-told-they-will-have-to-leave-zuccotti-parktemporarily.html?_r=1>.

¹⁸¹ Согласно имеющимся сведениям, участники движения Оккупай, опасаясь выселения, 13 октября начали большую уборку парка и передали Brookfield письменное обязательство усилить уборку в случае необходимости и «решить любые обоснованные проблемы санитарии, безопасности и доступа». См. также *The New York Times*, “Cleanup of Zuccotti Park is Postponed” (Уборка парка Зуккотти отложена), 14 октября 2011 г., <<http://cityroom.blogs.nytimes.com/2011/10/14/cleanup-of-zuccotti-park-cancelled/>>. Согласно имеющимся сведениям, в конце октября комиссар пожарной охраны издал постановление о нарушениях владельцами парка, касающихся наличия в нем горючих материалов и загромождения выходов из парка. См. Глобальная юридическая клиника и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера, *op. cit.*, примеч. 174, стр. 100.

¹⁸² *The Guardian*, “Michael Bloomberg’s statement on the Zuccotti Park clearance” (Заявление Майкла Блумберга об очистке парка Зуккотти), 15 ноября 2011 г., <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/15/michael-bloomberg-statement-zuccotti-park>>.

¹⁸³ Верховный суд штата Нью-Йорк, “Order to show cause and temporary restraining order” (Приказ по представлению оснований и временный запретительный судебный приказ), 15 ноября 2011 г., <<http://www.scribd.com/doc/72786657/Order-to-Reopen-Zuccotti-Park>>.

¹⁸⁴ *The Guardian*, “Occupy Wall Street: Zuccotti Park re-opens – as it happened” (Оккупай Уолл-Стрит: парк Зуккотти вновь открыт – это произошло), 15 ноября 2011 г., <<http://www.guardian.co.uk/world/blog/2011/nov/15/occupy-wall-street-zuccotti-eviction-live>>.

¹⁸⁵ Верховный суд штата Нью-Йорк, Уолтер против города Нью-Йорк (*Waller v. City of New York*), Индекс 112957/2011, 15 ноября 2011 г., <http://www.law.com/jsp/decision_friendly.jsp?id=1202532602387>.

одному и обыскивал их сумки, чтобы они не могли пронести палатки или спальные мешки.¹⁸⁶

Лагерь Оккупируй в Окленде возник 10 октября 2011 г. на площади Frank Ogawa, перед зданием муниципалитета Окленда; 25 октября 2011 г. многочисленными силами полиции протестующие были удалены. Решение о ликвидации лагеря было непосредственно связано со смертельной стрельбой, которая возникла рядом с лагерем на предыдущей неделе.¹⁸⁷ Другие аргументы, которые приводила городская администрация, включали вопросы гигиены, а также сообщения об употреблении наркотиков, сексуальных домогательствах и хулиганских действиях внутри лагеря.¹⁸⁸ После ликвидации лагеря площадь вновь была занята протестующими еще на 18 дней, и 14 ноября участников Оккупируй Окленд опять с нее удалили. Согласно сообщениям, это произошло через три дня после того, как город Окленд начал распространять уведомления о предстоящей ликвидации лагеря, объясняя это тем, что протестующие нарушают закон, когда остаются там на ночь, мешают пользованию публичным парком и разводят в нем костры.¹⁸⁹ 29 ноября 2011 г., по запросу демонстрантов, мэрия выдала временное разрешение на сооружение одного символического вигвама¹⁹⁰ на площади Frank Ogawa ежедневно между 6 и 10 часами вечера (но в нем нельзя было оставаться на ночь).¹⁹¹ 3 января 2012 г. временно исполняющий обязанности начальника полиции признал наличие вигвама и сопутствующего ему ночного бдения незаконными на том основании, что площадь послужила местом организации лагеря и раздачи пищи без разрешения органов здравоохранения.¹⁹²

В Лос-Анджелесе лагерь Оккупируй был организован 1 октября 2011 г. на землях муниципалитета Лос-Анджелеса. 25 ноября мэр Лос-Анджелеса объявил, что через три дня лагерь в парке муниципалитета будет ликвидирован по соображениям

¹⁸⁶ *The Guardian*, op. cit., примеч. 180.

¹⁸⁷ *The Financial Times*, “Police evict Occupy Oakland protesters” (Полиция изгоняет протестующих Оккупай Окленд), 14 ноября 2011 г., <<http://www.ft.com/cms/s/0/d2f05cbe-0ee9-11e1-b585-00144feabdc0.html#axzz22IrzSOPs>>.

¹⁸⁸ Интервью в Департаменте полиции Окленда (OPD) и в мэрии Окленда, 29 мая 2012 г.

¹⁸⁹ *The Los Angeles Times*, “Occupy Oakland: Police pass out eviction notices” (Оккупай Окленд: полиция распространила уведомление о ликвидации), 11 ноября 2011 г., <<http://latimesblogs.latimes.com/lanow/2011/11/occupy-oakland-eviction-notice.html>>.

¹⁹⁰ Вигвам – это конусообразная палатка.

¹⁹¹ “City of Oakland Issues Permit for Symbolic Teepee on Plaza and Reinforces Ground Rules for Peaceful and Safe Demonstrations” (Город Окленд дает разрешение на символический вигвам на площади и подтверждает основные нормы мирных и безопасных демонстраций), Сообщение для прессы, 29 ноября 2011 г., <<http://www2.oaklandnet.com/oakca1/groups/cityadministrator/documents/pressrelease/oak032357.pdf>>.

¹⁹² *East Bay Express*, “Oakland City Hall Revokes Occupy Oakland Teepee Permit” (Мэрия Окленда отменяет разрешение на вигвам Оккупай Окленд), 3 января 2011 г., <<http://www.eastbayexpress.com/92510/archives/2012/01/03/oakland-city-hall-revokes-occupy-oakland-teepee-permit>>.

охраны общественного здоровья и обеспечения безопасности, а также необходимости возобновить доступ публики в этот парк.¹⁹³ Согласно сообщениям, город безуспешно пытался предложить протестующим из Оккупируй использовать внутренние помещения, а также открытые пространства, чтобы выращивать продукты питания и создавать убежища для бездомных.¹⁹⁴ 26 ноября мэр Лос-Анджелеса и начальник LAPD издали приказ о выселении, указав протестующим в качестве последнего срока освобождения собственности мэрии время 12:01 28 ноября.¹⁹⁵ В качестве основания для выселения местные органы власти указали необходимость восстановления участка и возобновления доступа публики в парк.¹⁹⁶ Последний срок прошел, лагерь Оккупируй не был ликвидирован, однако сотрудники LAPD держали эту территорию в окружении в течение 6 часов, по-видимому, без планов на выселение.¹⁹⁷

156. В Швейцарии одно направленное против ВЭФ собрание, которое было объявлено в Берне на 21 января 2012 г. и организаторы которого не обратились за разрешением, было расценено в качестве представляющего риск обеспечению безопасности. В результате полиция и городские власти заранее решили, что они не разрешат собраться этой группе.¹⁹⁸ Согласно информации, полученной от полиции кантона Берн, это решение было принято на основании потенциального риска насилия и причинения ущерба собственности во время планируемого собрания. В частности, сообщается, что два лица, по-видимому связанные с группами, организующими протест в Берне, были задержаны за несколько дней до собрания в Цюрихе по подозрению в нанесении повреждений зданию Национального банка в

¹⁹³ См. заявление мэра Лос-Анджелеса Оккупай Лос-Анджелес, 25 ноября 2011 г., <<http://occupylosangeles.org/?q=node/2274>>. Аналогичные аргументы были использованы представителями департамента полиции Лос-Анджелеса (LAPD) в интервью представителям БДИПЧ (29 мая 2012 г.).

¹⁹⁴ Reuters, “Los Angeles to evict Occupy camp on Monday” (Лос-Анджелес собирается ликвидировать лагерь Оккупай в понедельник), 25 ноября 2011 г., <<http://www.reuters.com/article/2011/11/26/us-protest-westcoast-idUSTRE7AP01220111126>>.

¹⁹⁵ *The Christian Science Monitor*, “Occupy LA deadline comes, but many say they won’t go” (Наступает конечный срок для Оккупай ЛА, но многие говорят, что они не уйдут), 27 ноября 2011 г., <<http://www.csmonitor.com/USA/Latest-News-Wires/2011/1127/Occupy-LA-deadline-comes-but-many-say-they-won-t-go>>.

¹⁹⁶ *The Guardian*, “Occupy Los Angeles faces Monday eviction deadline” (Для Оккупай Лос-Анджелес в понедельник наступает конечный срок ликвидации), 26 ноября 2011 г., <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/26/occupy-los-angeles-eviction-monday?newsfeed=true>>.

¹⁹⁷ *The Guardian*, “Occupy LA protesters subject to arrest 'at any time' – mayor's office” (Протестующие Оккупай ЛА могут быть арестованы «в любое время» - мэрия), 28 ноября 2011 г., <<http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/28/occupy-la-protesters-arrest-any-time>>.

¹⁹⁸ Интервью с представителями полиции кантона Берн, 21 января 2012 г.

- Цюрихе.¹⁹⁹ Кроме того, полиция кантона Берн ссылается на призывы к насилию, опубликованные в Интернете группами, организующими протест, что вызывает дополнительную озабоченность.²⁰⁰ Представители полиции также объяснили, что место проведения запланированного собрания – в центре Берна – является особенно проблематичным ввиду ограниченности пространства и существенного количества прохожих.²⁰¹ Представители полиции кантона Берн отметили, что решение предотвратить неразрешенное собрание является исключительным случаем и что обычно полиция содействует неразрешенным собраниям.²⁰²
157. Наблюдатели БДИПЧ видели еще до начала запланированного собрания значительное количество полицейских, размещенных в месте проведения собрания или поблизости от него. В ряде случаев, в частности, на центральной железнодорожной станции Берна и поблизости от нее, полиция останавливала и обыскивала прохожих, уделяя, по-видимому, особое внимание потенциальным участникам запланированного протеста. В запланированное время на месте проведения собрания, еще до начала сбора групп протестующих, полиция установила кордоны и «локализовала» (kettled)²⁰³ небольшую толпу, которая, по-видимому, включала как протестующих, готовящихся к участию в собрании, так и случайных прохожих. Вторая группа из приблизительно 70 протестующих, которые подходили к месту проведения собрания из соседней улицы, также была окружена полицейским кордоном.
158. Как уже отмечалось выше, после того как Сербия наложила запрет на проведение всех собраний 1 и 2 октября, организаторы мероприятия Belgrade Pride организовали 1 октября 2011 г. небольшой флэшмоб. Это собрание продолжалось ограниченное время и присутствовавшие там полицейские остановили на несколько минут движение транспорта, чтобы помочь собравшимся. В то же время представители правоохранительных органов призвали собравшихся разойтись. Собрание продолжалось приблизительно пять минут и завершилось добровольным рассеиванием группы.

¹⁹⁹ Интервью с представителями полиции кантона Берн, 21 января 2012 г. Согласно имеющимся данным, здание Национального банка было испорчено граффити и в него бросили красную краску. См. Reuters, “Protesters vandalize SNB building ahead of Davos” (Протестующие злонамеренно испортили здание ШНБ перед Давосом), 18 января 2012 г., <<http://www.reuters.com/article/2012/01/18/us-switzerland-snb-attack-idUSTRE80H1E120120118>>.

²⁰⁰ Интервью с представителями полиции кантона Берн, 21 января 2012 г.

²⁰¹ Там же.

²⁰² Там же.

²⁰³ «Локализация (взятие в котел)» (“Kettling”) – это стратегия управления, при которой полиция создает кордоны, удерживающие группу на ограниченной площади, и не разрешает ей перемещаться или расходиться.

-
159. Некоторые собрания, по которым были поданы уведомления или которые были санкционированы властями, не полностью соответствовали условиям, которые были сообщены или согласованы. Примером может служить случай, когда участники не разошлись после запланированного времени окончания собрания.
160. В Давосе, Швейцария, собрание, мониторинг которого проводили представители БДИПЧ, было разрешено как статичное мероприятие. После окончания собрания группа из приблизительно 25 человек отделилась от основной массы и начала несанкционированное шествие. Эта небольшая группа сначала безуспешно пыталась пройти по главной улице Давоса к его центру, но была немедленно остановлена полицейским кордоном с металлическими ограждениями и полицейскими машинами. Тогда эта группа повернула в противоположном направлении и прошла примерно 500 метров в направлении железнодорожного вокзала, при этом полиции нигде не было видно. Затем группа была остановлена возле железнодорожного вокзала другим полицейским кордоном, где некоторые из протестующих вступили в кратковременное противостояние с полицией. После этого группа разошлась.
161. В Будапеште представители БДИПЧ наблюдали уведомленный митинг “Rendszervágás” (“Сместить режим”), поддержанный демонстрантами крайне правого крыла, которые в назначенное время не разошлись. Эта группа начала движение в сторону площади Szabadság, где, между прочим, находится офис постоянного представителя Международного валютного фонда (МВФ). Силы местной полиции, размещенные вокруг митинга, следовали за движущейся группой из приблизительно 100 человек. Полиция организовала кордон, когда протестующие на короткое время проникли в здание МВФ в попытке вручить петицию и бросить пиротехническое устройство внутрь здания. После этого группа собралась в соседнем парке, где были произнесены речи, вскоре после чего группа добровольно разошлась.

Выводы и рекомендации по охране порядка на собраниях, которые не удовлетворяют законным требованиям

162. Большинство собраний, мониторинг которых проводили представители БДИПЧ и которые не полностью удовлетворяли законным требованиям, проходили, в соответствии с международными стандартами и хорошей практикой, при содействии полиции. Такой подход, который не исключает применение санкций после завершения мероприятия (см. параграф 122), позволяет реализовать право на мирное собрание даже в том случае, когда не удовлетворены формальные и законные требования к собраниям. Это соответствует принципу, согласно которому вмешательство государства в право на свободу собраний должно быть ограничено до минимальной степени, которая является законной в рамках обязательств ОБСЕ и

- международных стандартов в области прав человека. Активное содействие собранию, если оно носит мирный характер, может также иметь практические преимущества с позиции охраны порядка. Оно снижает вероятность возникновения напряжения и тем самым способствует мирному исходу.
163. Хотя общая политика полиции кантона Женева, заключающаяся в способствовании неразрешенным собраниям, является позитивной, подход, который был принят перед официальной объявленным, но не разрешенным в январе 2012 г. собранием, направленным против ВЭФ, вызывает ряд вопросов, связанных с его соответствием обязательствам ОБСЕ и международным стандартам в области прав человека.
164. Превентивное решение местной полиции и властей города Берн о противодействии проведению этого собрания было мотивировано соображениями безопасности и возможностью насилия во время его проведения. С планируемым протестом действительно мог быть связан риск насилия или потенциальных насильственных инцидентов. Однако непонятно, существовали ли веские причины для введения действующего запрета на это несанкционированное собрание. Задержание двух лиц, которые нанесли повреждение зданию Национального банка в Цюрихе (судя по всему, здание было исписано граффити и в него бросили краску) и призывы к насилию, опубликованные в интернете, входили в число факторов, указанный полицией кантона Берн в ее оценке безопасности данного собрания. Однако представляется, что сами по себе эти факты не являются достаточным свидетельством того, что участники собрания собирались использовать или инициировать неизбежные насильственные действия и что такие действия с большой вероятностью могли иметь место. В действительности полицейская операция по немедленному окружению кордоном небольшой группы людей, которые начали собираться в запланированном месте проведения собрания, не сопровождалась существенными инцидентами. Эта операция оставила за пределами полицейского кордона значительное количество лиц, которые планировали принять участие в протесте. Последние протестовали против полицейской операции, но не проявляли признаков насильственного поведения.²⁰⁴
165. Собрания, в ходе которых создаются палаточные лагеря и иные аналогичные временные конструкции, типа организованных движением Оккупируй в США, должны пользоваться максимально возможным содействием. При введении ограничений на такие собрания могут быть приняты во внимание соображения, связанные с общественным здоровьем, безопасностью или существенным вмешательством в права других лиц. Тем не менее, следует попытаться разрешить эти проблемы и обсудить их с

²⁰⁴ Это можно также объяснить наличием большого количества полицейских в месте проведения собрания и в центральной части Берна.

- протестующей группой, чтобы постараться достичь решения с минимальной степенью вмешательства в свободу мирных собраний. В тех случаях, когда затрагиваются права и свободы других лиц (например, в отношении использования публичного пространства), введение ограничений на время, место и порядок проведения собрания, все еще позволяющие собравшимся донести свои идеи, является предпочтительной альтернативой разгону лагеря. В этом отношении позитивным шагом было временное возведение символического вигвама в Окленде. Однако разрешение на вигвам было отозвано вскоре после его принятия, и никаких других аналогичных решений не удалось обнаружить в других местах, где движение Оккупируй создавало палаточные лагеря, которые впоследствии изгоняли.
166. Как уже было отмечено выше при общем описании собраний, с актами насильственного или противоправного поведения участников мирных протестов следует разбираться в индивидуальном порядке, и они не должны приводить к прекращению собрания. Этот принцип относится также и к протестам, сопровождающимся созданием палаточных лагерей, которые не следует ликвидировать из-за отдельных случаев противоправного поведения, с которыми можно бороться в индивидуальном порядке, или по той причине, что создание палаточного лагеря свидетельствует о намерении протестующих оставаться в этом месте в течение продолжительного периода времени.
167. Рекомендации государствам-участникам:
- обеспечить, чтобы, при наличии возможности, правоохранительные и другие компетентные органы оказывали содействие мирным собраниям, которые не удовлетворяют соответствующим законным требованиям;
 - обеспечить, чтобы полицейские ограничения таких собраний вводились только на тех основаниях, которые законны с позиций обязательств ОБСЕ и международных стандартов в области прав человека и направлены на охрану национальной или общественной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения (если поведение представляется преступным и определено в законе в качестве такового) или на защиту прав и свобод других лиц;
 - в частности, обеспечить, чтобы отсутствие соответствия официальным законным требованиям к собраниям само по себе не являлось достаточным основанием для разгона собрания;
 - при регламентировании протестных палаточных лагерей и аналогичных собраний обеспечить, чтобы, в соответствии с принципом пропорциональности, для достижения законных целей использовались, по мере возможности, минимальные меры вмешательства, применяемые после обсуждений и соглашений с группами протестующих;
 - обеспечить, чтобы ликвидация палаточных лагерей протестующих не производилась на основании индивидуальных противоправных действий

протестующих или иных лиц в пределах этого лагеря или поблизости от него, если собрание продолжает оставаться мирным.

ОХРАНА ПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ШЕСТВИЙ И КОНТРДЕМОНСТРАЦИЙ

Охрана порядка во время шествий и контрдемонстраций – международные стандарты и хорошая практика

168. Люди имеют право собираться вместе для выражения своего несогласия с мнениями, высказываемыми на другом публичном собрании.²⁰⁵ Поэтому позитивная обязанность защищать мирные собрания относится также и к участникам контрдемонстрации, и полиция должна действовать таким образом, который обеспечивает уважение права на мирное собрание тех и других. В частности, 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».²⁰⁶
169. Как уже было отмечено выше, право на контрдемонстрацию не может распространяться на действия, препятствующие реализации права на демонстрацию.²⁰⁷ В действительности органы охраны правопорядка должны также защищать участников мирного собрания от любого лица или группы лиц, в том числе от участников собрания, несогласного с данным собранием, которые пытаются каким-либо способом сорвать данное собрание или затруднить его проведение.²⁰⁸

Охрана порядка во время шествий и контрдемонстраций – факты, обнаруженные БДИПЧ

170. Охрана порядка собраний и связанных с ними контрдемонстраций может быть связана с риском конфронтации между противостоящими группами. Это усиливается необходимостью обеспечить надлежащую охрану порядка в соответствии с принципом, предусматривающим разрешение проведения любого собрания в пределах видимости и слышимости его целевой аудитории. Представители БДИПЧ проводили мониторинг собраний и связанных с ними контрдемонстраций в Венгрии (Будапешт), Италии (Рим), Польше (Варшава), Словакии (Братислава) и Великобритании (Белфаст).

²⁰⁵ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 123.

²⁰⁶ Там же, пар. 4.4.

²⁰⁷ Там же, Пояснительная записка, пар. 124.

²⁰⁸ Там же, пар. 5.3.

-
171. В Риме и Белфасте, где контрдемонстранты протестовали против мероприятий Pride, полиция способствовала проведению этих одновременных собраний. Как уже было отмечено выше, контрдемонстрация в Риме не была проведена в непосредственной близости или в пределах видимости и слышимости шествия Europride 2011 г. Поэтому в ходе охраны порядка протеста, направленного против Pride, не было каких-либо специфических проблем.
172. В Белфасте 30 июля 2011 г. состоялись две мирные контрдемонстрации, связанные с мероприятием Pride, об одной из которых не было подано предварительное уведомление. Полиция оказывала содействие обоим мероприятиям. В протесте без уведомления участвовало приблизительно 40 участников, которые были окружены металлическими барьерами, установленными полицией. Второй группе, которая уведомила о своем протесте, было предложено разойтись в анонсированное время окончания собрания, которое совпало с началом собрания Pride.²⁰⁹ После этого протестующим предложили переместиться за барьеры - это означало, что они вступают в контакт с участниками шествия Pride. Полиция убрала барьеры, отделяющие протестующих от участников шествия Pride, не оставив никакой преграды между двумя группами.
173. Более значительное присутствие полиции наблюдалось во время контрдемонстраций против мероприятий Pride в Варшаве и Братиславе. Во время движения варшавского шествия Equality от здания парламента к месту конечного назначения его охрану обеспечивали два ряда полицейских. Контрдемонстрации, связанные с шествием Equality 2011 г., мониторинг которых проводился в Варшаве, были ограничены по времени и месту и характеризовались большим скоплением полиции. Ко времени сбора участников шествия Equality перед зданием парламента полиция организовала мощный кордон между контрдемонстрантами²¹⁰ и участниками шествия Equality, оставив между ними свободное пространство с целью предотвращения столкновений. Два ряда полицейских в защитном снаряжении и шлемах окружили контрдемонстрантов со всех сторон, дополнительные силы полиции были размещены на соседних улицах. Группа из приблизительно 400 контрдемонстрантов была взята полицией «в котел» и после того, как несколько бутылок были брошены в сторону шествия Equality, у некоторых проверяли удостоверения личности. Иной подход полиция проявила в отношении другой контрдемонстрации в составе приблизительно 25 человек, организованной религиозной группой в месте

²⁰⁹ Согласно интервью от 24 августа с представителями Stop the Parade, организаторы совершили ошибку, когда указали время своей контрдемонстрации, и не имели намерения завершить ее до начала мероприятия Pride, против которого они и намеревались протестовать.

²¹⁰ У контрдемонстрантов были знамена, представлявшие националистическое движение под названием Narodowe Odrodzenie Polski (Национальное возрождение Польши), в их состав входили также явно идентифицируемые футбольные болельщики и другие активисты крайне правого толка.

- окончания шествия. Там наблюдалось лишь небольшое количество полицейских и оттуда не поступало никаких сообщений об инцидентах.
174. В Братиславе представители БДИПЧ проводили мониторинг контрдемонстрации, организованной 4 июня 2011 г. в связи с мероприятием Rainbow Pride. Во время такого же мероприятия в 2010 г. протестующие атаковали участников Pride и серьезно нарушили ход собрания. Во время мероприятия Rainbow Pride 2011 г. наблюдалось присутствие значительных сил полиции, в том числе в защитном снаряжении. К моменту сбора участников Pride и произнесению первых речей присутствовало приблизительно 100 контрдемонстрантов.²¹¹ Полиция (в том числе и в защитном снаряжении) отделила их от участников мероприятия Pride, удерживая их на той же самой большой площади, но не вблизи от мероприятия Pride.²¹² Когда участники Pride начали шествие, полиция организовала кордоны вокруг движущейся группы. Наблюдались также крупные полицейские силы, блокирующие соседние улицы. Сообщалось о единственном существенном инциденте – кто-то из протестующих бросил дымовую шашку в направлении шествия Pride. В ответ на это полиция рассеяла небольшую группу атакующих.²¹³ По окончании шествия полиция продолжала охранять участников шествия, пока они садились в автобусы, чтобы покинуть место собрания.
175. Во время мероприятия Split Pride 2012 г. полицейские власти не подтвердили уведомление о контрдемонстрации. Полиция потребовала, *inter alia*, чтобы оппозиционная группа переместилась в другое место, вне непосредственной близости от мероприятия Pride. После того как протестующие не выполнили требование полиции о предоставлении измененного уведомления, контрдемонстрацию не зарегистрировали и она не состоялась. Стоит отметить, что мероприятие Split Pride охраняло весьма значительное количество полицейских. Полицейские в защитном снаряжении организовали кордоны во время шествия протестующих и во время сбора их на месте назначения. Вокруг собрания была организована большая буферная зона (радиусом приблизительно 40 метров), в которую пропускали только участников мероприятия Pride. Другие меры защиты

²¹¹ Были сообщения о том, что на пути к мероприятию Pride полиция остановила значительное число лиц, у которых было оружие или которых подозревали в том, что они являются экстремистами правого крыла (интервью с организаторами марша Bratislava Rainbow Pride, 6 июня 2011 г. и интервью с представителями братиславской полиции, 6 июня 2011 г.). Согласно сообщениям полиции, одно из основных опасений было связано с возможностью проникновения несдержанных злоумышленников на мероприятие Pride.

²¹² От первоначальных планов установки барьеров вокруг всей площади отказались по просьбе организаторов мероприятия Pride (интервью с организаторами шествия Bratislava Rainbow Pride, 6 июня 2011 г.).

²¹³ Во время операции по защите Pride полиция задержала приблизительно 45 человек, в основном за «незаконное проникновение» (интервью с организаторами шествия Bratislava Rainbow Pride, 6 июня 2011 г. и интервью с представителями братиславской полиции, 6 июня 2011 г.).

- мероприятия Pride от потенциальных нападающих и озлобленных контрдемонстрантов включали обыски и проверки личности в центре Сплита и удаление пепельниц и стаканов с террас баров и кафе, соседствующих с маршрутом шествия. Примечательно, что после окончания собрания полиция эскортировала его участников к офису одной из групп организаторов, а затем к конечному месту назначения, когда они покидали собрание или Сплит.²¹⁴
176. Представители БДИПЧ проводили также мониторинг небольшого флэшмоба, организованного 21 мая 2011 г. в Киеве. Это было мероприятие очень небольшого масштаба, и полиция обеспечила защиту его участников, которая включала в себя их сопровождение до того места, где они могли воспользоваться общественным транспортом, чтобы покинуть данный район после окончания флэшмоба. Однако, когда группа ЛГБТИ попыталась годом позднее организовать 20 мая 2012 г. первое реальное собрание Pride в Киеве (в отличие от небольшого флэшмоба), это мероприятие было отменено по соображениям безопасности незадолго до того, как оно должно было начаться. Согласно сообщениям, в тот день, когда должно было начаться мероприятие Pride, три активиста ЛГБТИ были атакованы в Киеве нападающими в масках.²¹⁵ Сообщают, что приблизительно за 30 минут до ожидаемого начала собрания полиция посоветовала организаторам отменить это мероприятие, что они и сделали.²¹⁶
177. 15 марта 2012 г. в Будапеште представители БДИПЧ проводили мониторинг протеста Rendszervágás, организованного в месте, расположенном рядом с собранием гражданской оппозиционной группы Milla. Полиция Будапешта установила ленту полицейского ограждения между ультраправыми участниками мероприятия Rendszervágás и участниками собрания Milla, которые в это время были рассредоточены и отделены также забором, однако следует отметить, что имелась возможность перемещаться между этими двумя собраниями.²¹⁷ Эти две группы противостояли друг другу

²¹⁴ Такие превентивные меры могут оказаться необходимыми при наличии риска преступлений на почве нетерпимости, направленных на лиц, собирающихся на мероприятие Pride или расходящихся после него. За более подробной информацией о преступлениях на почве нетерпимости обратитесь к работе “Hate crimes in the OSCE Region - Incidents and Responses, Annual Report for 2010” (Преступления на почве нетерпимости в регионе ОБСЕ – инциденты и реакция, Годовой отчет за 2010 г.), ОБСЕ/БДИПЧ, ноябрь 2011 г., <http://tandis.odihr.pl/hcr2010/pdf/Hate_Crime_Report_full_version.pdf>.

²¹⁵ *Korrespondent.net*, “В Киеве неизвестные избili организаторов гей-парада”, 20 May 2012, <<http://korrespondent.net/kyiv/1351447-v-kieve-neizvestnye-izbili-organizatorov-gej-parada>>.

²¹⁶ См. также, Amnesty International, “Ukraine: First-ever Kyiv pride cancelled in face of ultra-right threat” (Украина: первый киевский pride отменен перед лицом ультраправой угрозы), 20 мая 2012 г., <<http://www.amnesty.org/en/news/ukraine-first-ever-kyiv-pride-cancelled-face-ultra-right-threat-2012-05-20>>.

²¹⁷ Полиция и представители Министерства внутренних дел объяснили, что они не могли прямо регулировать или останавливать поток людей, движущихся из одного места в другое, поскольку

вербально, однако полицейский кордон обеспечивал отсутствие возможного физического контакта между ними. Не наблюдалось никаких физических насильственных инцидентов, и после того, как участники мероприятия Milla разошлись, сторонники собрания Rendszervágás начали шествие, о котором не было подано уведомление (см. параграф 161).

Выводы и рекомендации по охране порядка во время контрдемонстраций

178. При охране порядка во время шествий и контрдемонстраций полиция должна обеспечить, чтобы участники собрания могли донести свое послание до целевой аудитории, и одновременно обеспечить защиту и безопасность всех присутствующих на собрании. В тех случаях, когда в отношении демонстраций и контрдемонстраций были поданы уведомления, представители БДИПЧ обычно наблюдали хорошую практику работы полиции, которая позволяла оппозиционным группам находиться в пределах видимости и слышимости, и в необходимых случаях использовала полицейские кордоны и физические ограждения.
179. В некоторых случаях, особенно заметно в Братиславе, Будапеште, Сплите и Варшаве, использовались значительные и даже весьма значительные силы полиции, которые создавали мощные полицейские кордоны, буферные зоны и устанавливали физические барьеры между противоположными группами протестующих. В Сплите, при установленном там размере буферной зоны, было бы очень трудно обеспечить, чтобы контрдемонстрация против мероприятия Pride проходила в пределах видимости и слышимости его участников.
180. Ситуация в перечисленных городах была особенно проблематичной с точки зрения полиции, в том числе в свете серьезных инцидентов, которые имели место в 2010 и 2011 гг. во время проведения таких же мероприятий (в Братиславе и Сплите соответственно), и продолжающих поступать угрозах от некоторых групп, которые, судя по всему, планировали сорвать эти собрания. Следует поощрять поиск правоохранительными органами путей, позволяющих проводить шествия и контрдемонстрации поблизости друг от друга (если только последние непосредственно не угрожают правам других лиц), избегая при этом организации ненужных больших буферных зон. Во всех возможных случаях им следует ограничивать свое вмешательство физическим разделением оппонированных групп на близком друг от друга расстоянии.²¹⁸ Однако с учетом сложных обстоятельств, в которых

полиция не имеет законных полномочий принимать меры, которые фактически вводят ограничения на участие отдельных лиц в публичных собраниях (интервью с представителями будапештской полиции венгерского Министерства внутренних дел, 11 апреля 2012 г.).

²¹⁸ Несмотря на то, что не наблюдалось никаких инцидентов, непосредственно связанных с отсутствием физического разделения между этими группами, ситуации, наблюдавшиеся в Белфасте и Будапеште, связаны с определенным риском. В Белфасте, когда полиция попросила

-
- пришлось работать полиции, ее следует также поблагодарить за успешное выполнение своих обязанностей по защите мирного собрания групп ЛГБТИ. Наблюдавшийся в Братиславе и Сплите заметный, по сравнению с предыдущими годами, прогресс в защите и обеспечении безопасности участников Pride является особенно позитивным элементом.
181. На Украине правоохранительные органы успешно защитили очень небольшой флэшмоб ЛГБТИ в мае 2011 г., за которым вели наблюдение представители БДИПЧ. Однако, согласно сообщениям, местные правоохранительные органы не захотели или не смогли обеспечить такой же уровень защиты, когда группы ЛГБТИ организовали в мае 2012 г. более крупное публичное мероприятие. Одной из основных обязанностей государства является поддержание общественного порядка и защита права каждого на свободу мирных собраний. Поэтому вызывает озабоченность отмена в последнюю минуту мероприятия Pride 2012 г. в Киеве, которая, по имеющимся сведениям, была осуществлена по совету украинской полиции ввиду большого риска нарушения безопасности.
182. Рекомендации для государств-участников:
- обеспечить, чтобы правоохранительные органы содействовали проведению шествий и контрдемонстраций в пределах видимости и слышимости;
 - в частности, обеспечить, когда это возможно, чтобы любые меры, принятые для физического разделения демонстрантов и протестующих или сторонних наблюдателей, в том числе и создание буферных зон, в минимально возможной степени влияли на способность участников собрания находиться в пределах видимости и слышимости другой стороны или их целевой аудитории;
 - принимать адекватные меры для защиты и обеспечения безопасности в равной степени всех участников собрания, демонстрантов и контрдемонстрантов, а также сторонних наблюдателей; такие меры должны уделять особое внимание близкому расположению оппонирующих групп при физическом их разделении;
 - в частности, обеспечить, чтобы члены миноритарных или уязвимых групп, реализующие свое право на свободу собраний без вмешательства государства, были также защищены от яростных выпадов со стороны сторонних наблюдателей.

контрдемонстрантов переместиться, последние находились в кратковременном контакте с участниками Pride, что могло привести к риску нарушения безопасности для обеих сторон. В Будапеште физический барьер между Milla и протестующими правого крыла был поначалу легко преодолимым, что допускало контакты между двумя группами и создавало потенциальный риск физического противодействия.

ПРИМЕНЕНИЕ СИЛЫ, ЗАДЕРЖАНИЕ, ЛОКАЛИЗАЦИЯ И РАЗГОН

Применение силы, задержание локализация и разгон – международные стандарты и хорошая практика

183. Обязательства ОБСЕ требуют от государств-участников запретить пытки и другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения или наказания и принять эффективные законодательные, административные, судебные и иные меры для предотвращения такой практики и наказания за нее (Вена 1989 г., Копенгаген 1990 г.). Запрещение пыток и иных форм жестокого обращения закреплено также в целом ряде международных договоров о правах человека, в том числе в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП, Глава 7), в Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (Статьи 2 и 16),²¹⁹ в ЕКПЧ (Статья 3) и в Американской конвенции о правах человека (Статья 5.2). При исполнении своих обязанностей представители правоохранительных органов могут применять силу только в соответствии с принципом необходимости и пропорциональности.²²⁰ Должностные лица по поддержанию правопорядка при осуществлении своих функций, насколько это возможно, используют ненасильственные средства до вынужденного применения силы или огнестрельного оружия,²²¹ которые могут применяться только в тех случаях, когда другие средства являются неэффективными или не дают каких-либо надежд на достижение намеченного результата.²²²
184. Принципы прав человека, запрещающие пытки и виды жестокого обращения, а также принципы применения силы правоохранительными органами имеют конкретные последствия для охраны порядка собраний. Следует отметить, что помимо нарушений обязательств по правам человека, неуместное, чрезмерное или незаконное применение силы правоохранительными органами может оказаться контрпродуктивным -

²¹⁹ Все государства-участники, охваченные данным отчетом, подписали Конвенцию ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство виды обращения или наказания.

²²⁰ См., например, ООН, Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Статья 3.

²²¹ ООН, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, Принцип 4.

²²² Там же. По вопросу использования силы органами охраны правопорядка обратитесь также к OSCE, *Guidebook on Democratic Policing* (ОБСЕ, Руководство по демократической охране порядка) (Вена: ОБСЕ 2008 г.), пар. 54 и ff.

- подорвать отношения между полицией и обществом и стать причиной широкого распространения напряженности и беспорядков.²²³
185. В контексте собраний применению силы должно предшествовать адекватное предварительное предупреждение, которое позволит участникам мирно разойтись.²²⁴ Различные меры реагирования должны обеспечивать дифференцированное и пропорциональное применение силы,²²⁵ которая адекватна угрозе, и ни при каких обстоятельствах не следует применять силу против мирных демонстрантов, которые не имеют возможности покинуть место событий.²²⁶
186. Принципы, указанные в предыдущих двух параграфах, применяются также к так называемому оружию временного поражения (травматическому оружию), в том числе к патронам с пулями ударного действия или пластиковым/резиновым пулям, водометам и другим силовым средствам предотвращения массовых беспорядков; применение такого оружия должно строго регламентироваться,²²⁷ обеспечивая его применение (только в случае необходимости) сотрудниками правоохранительных органов, которые этому обучены. Если говорить в более общем плане, то такие типы средств должны располагаться вблизи дальнего конца набора, который начинается со средств, предназначенных для минимизации необходимости применения силы (например, защитная экипировка, щиты, шлемы и т.д.), и продолжается различными типами оружия, временно выводящими из строя химикатами и т.д., которые применяются в зависимости угрозы, с которой сталкиваются сотрудники правоохранительных органов или иные лица.
187. К стратегиям управления толпой, которые полагаются на сдерживание ее на ограниченной площади (kettling), следует прибегать лишь в исключительных случаях. Эти стратегии характеризуются тем, что они не проводят различия между теми, кто участвует, и теми, кто не участвует в собрании, или между мирными и немирными его участниками.²²⁸ Такое ограничение протестующих может также привести к нарушению их права на свободу передвижения.
188. Обязательства ОБСЕ предусматривают, что никто не может быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом (Москва, 1991 г.).²²⁹ В

²²³ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, note 1, Пояснительная записка, пар. 171

²²⁴ Там же, пар. 5.5.

²²⁵ Там же.

²²⁶ Там же, Пояснительная записка, пар. 176

²²⁷ Там же.

²²⁸ Там же, пар. 160.

²²⁹ Аналогичный принцип закреплен в Статье 9 МПГПП.

- отношении собраний важно установить четкий порядок действий законного задержания участников собраний, указав, в каких ситуациях такое задержание оказывается оправданным.²³⁰ Хотя массовых арестов следует избегать, тем не менее, в ходе публичных собраний могут возникать ситуации, когда производство значительного числа арестов может быть признано необходимым в связи с противозаконным поведением арестованных. Однако не следует подвергать задержанию большое число участников лишь на том основании, что у правоохранительных органов не хватает средств для принятия решений об индивидуальных арестах на основании конкретизированных фактов.²³¹
189. Как уже было отмечено выше, разгон собраний должен быть самой крайней мерой²³² и Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (ООН) устанавливают, 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.²³³ 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, а также если существует прямая угроза насильственных действий.²³⁴

Применение силы, задержание, локализация и разгон – факты, обнаруженные БДИПЧ

190. Представители БДИПЧ наблюдали применение силы, задержания и локализации сотрудниками правоохранительных органов в Швейцарии (Берн и Давос), Польше (Варшава) и США (Чикаго). В Давосе, во время демонстрации, направленной против ВЭФ, сотрудники правоохранительных органов применяли против отдельных протестующих перцовый аэрозоль, главным обзом для того, чтобы предотвратить их приближение к полицейскому ограждению. В большинстве наблюдавшихся и зарегистрированных случаев²³⁵ эти протестующие не были замечены в

²³⁰ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 161.

²³¹ Там же.

²³² Там же, Пояснительная записка, пар. 165

²³³ ООН, Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, Принцип 13.

²³⁴ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, Примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 165.

²³⁵ Видеоматериалы, документирующие использование перцового аэрозоля в Давосе, доступны по адресу <<http://www.youtube.com/watch?v=uYv7ErDIKVI>>.

- насильственном поведении. Согласно показаниям представителей полиции Граубюндена, перцовый аэрозоль был применен, когда приближавшиеся к полицейскому кордону протестующие не отреагировали на приказ прекратить это приближение.²³⁶
191. В Берне запланированное неразрешенное собрание было предотвращено путем локализации двух групп – одной в месте проведения собрания и другой на пути движения к этому месту. В отношении той группы, которая уже начала собираться, операция локализации была осуществлена быстро (что привело к вовлечению случайных прохожих и поначалу оставило за пределами полицейского кордона ряд протестующих, которые еще не достигли места собрания). После этого находящихся внутри кордона лиц обыскали и проверили. Большинство из них было освобождено в течение примерно 90 минут.
192. Вторую группу из приблизительно 70 человек, локализованную на пути к месту сбора, сначала продержали в течение 50 минут между лентами полицейского ограждения. Затем полиция медленно оттеснила их в сторону соседней улицы. Подавляющее большинство протестующих из этой группы было арестовано полицией. В одном случае была применена сила против человека, который вышел из толпы зрителей, развернул плакат и начал петь в поддержку локализованных демонстрантов. Его укротили, три полицейских положили его на землю и затем задержали. Представляется, что этот человек не принимал участие в каких-либо насильственных действиях. Позднее в тот же день другой человек, который находился поблизости от представителей БДИПЧ, наблюдавших за посадкой протестующих в полицейские автобусы, вступил в препирательства с полицейским. Хотя его поведение оставалось миролюбивым, полицейский резко втолкнул его за линию ограждения, где позднее он был задержан.
193. В Чикаго во время направленного против НАТО протеста, который состоялся 20 мая 2012 г., сотрудники правоохранительных органов применили силу в процессе рассеивания и/или задержания протестующих в конце собрания, когда истекло время, отведенное на шествие. Полиция начала действовать, когда небольшая группа из нескольких десятков демонстрантов (включавшая и так называемых протестующих “Black Bloc”²³⁷), смешавшихся со значительно большей и миролюбивой толпой, попыталась прорваться сквозь линию подразделения особого назначения, чтобы пройти в сторону конференц-центра McCormick Place, где проходил саммит НАТО. В сторону полиции бросали различные предметы (бутылки, палки и т.д.). Полиция реагировала тем, что теснила толпу назад и была полицейскими дубинками протестующих, находящихся возле полицейского

²³⁶ Интервью по телефону с представителями полиции кантона Граубюнден, 27 апреля 2012 г.

²³⁷ Black bloc – это тактика, используемая отдельными лицами, которые носят черную одежду и скрывают свою личность, когда протестуют как единая группа.

- ограждения. Представители БДИПЧ наблюдали также за арестом ряда отдельных протестующих. Представляется, что в ряде случаев задержание и арест отдельных лиц осуществлялись с применением излишней силы.
194. Помимо задержания отдельных протестующих, полиция Чикаго использовала локализацию протестующих также с целью разгона собрания, когда напряжение между полицией и отдельными протестующими стало нарастать. После нескольких призывов организаторов и сотрудников правоохранительных органов разойтись, были организованы полицейские кордоны, чтобы разделить толпу на несколько небольших групп, которых сотрудники правоохранительных органов медленно выталкивали или просили покинуть зону безопасности и место проведения саммита. Локализованные группы состояли, в основном, из сотен демонстрантов, не покинувших сцену после официального завершения собрания, а также представителей СМИ.

Применение силы, локализации и задержания в палаточных лагерях Оккупируй и во время протестов

Имеется целый ряд сообщений об излишнем применении полицией силы во время ликвидации палаточных лагерей Оккупируй в некоторых частях США, а также при охране порядка во время шествий и митингов, организованных движением Оккупируй.

Свидетельства членов движения Оккупируй Уолл-Стрит, собранные БДИПЧ,²³⁸ в ряде случаев подтверждаемые видеозаписями, а также информация, собранная местными НПО²³⁹ и другими группами, дает возможность предположить, что против протестующих Оккупируй Уолл-Стрит (а иногда и журналистов) сотрудники правоохранительных органов применяли излишнюю или не являющуюся необходимой силу. В сообщениях говорится о неоправданном или непропорциональном применении физической силы, оружия (в том числе полицейских дубинок и перцовых аэрозолей) и несоответствующем использовании средств ограничения движения (пластиковые наручники), причиняющих боль.²⁴⁰

²³⁸ Интервью с участниками движения Оккупай Уолл-Стрит, 25 мая 2012 г.

²³⁹ Интервью с координатором движения Оккупай Уолл-Стрит, Нью-Йоркский Союз борьбы за гражданские свободы (NYCLU), 25 мая 2012 г.

²⁴⁰ Глобальная юридическая клиника (Юридический факультет Нью-Йоркского университета) и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера в Лейтнеровском центре международного права и правосудия (Юридическая школа Фордхэма) собрали информацию о 130 предполагаемых случаях не являющегося необходимым или чрезмерного применения силы сотрудниками правоохранительных органов против протестующих Оккупай, сторонних свидетелей, адвокатов, законных наблюдателей и журналистов за период с сентября 2011 г. по июль 2012 г. См. Глобальная юридическая клиника (Юридический факультет Нью-Йоркского университета) и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера, *op. cit.*, примеч. 174, стр. 72 и *ff* и стр. 133 и *ff*, 21 декабря 2011 г. Специальный докладчик ООН по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и

Например, в Нью-Йорке, в одном инциденте 24 сентября 2011 г. небольшая группа протестующих женщин была локализована за оранжевой сеткой, после чего на них распылили перцовый аэрозоль. Здесь не было никакого видимого оправдания применения силы, что было зафиксировано на видеопленке, доступной в интернете.²⁴¹ На полицейского, который использовал перцовый аэрозоль, впоследствии было наложено дисциплинарное взыскание.²⁴² Члены движения Оккупируй Уолл-Стрит также утверждают, что в этот же день перцовый аэрозоль был применен против протестующих, которые уже находились в полицейском автобусе.²⁴³ О случаях излишнего применения полицией силы сообщалось также во время выселения из парка Зуккотти,²⁴⁴ во время мероприятий, организованных накануне нового 2011 года,²⁴⁵ а также 17 и 18 марта 2012 г. во время собрания в парке Зуккотти, отмечавшего первые шесть месяцев протеста Оккупируй Уолл-Стрит.²⁴⁶ В первые месяцы протестов Оккупируй Уолл-Стрит поступил целый ряд сообщений о локализациях силами полиции, в том числе с использованием пластиковых сетей. Представляется, что частота использования NYPD этой тактики существенно снизилась в 2012 г.

Сообщения о некоторых наиболее серьезных случаях излишнего применения силы во время охраны порядка при протестах Оккупируй и ликвидации палаточных лагерей пришли из Окленда. Сотрудники OPD, совместно с сотрудниками правоохранительных органов из ближайших мест, в больших масштабах применяли силу при ликвидации палаточного лагеря Оккупируй в Окленде 25

их свободное выражение и Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциации в письме органам власти США выразили озабоченность предполагаемым излишним применением силы против мирных протестующих, которые собираются в различных городах США. Это письмо доступно по адресу:
<[https://spdb.ohchr.org/hrdb/20th/UA_USA_21.12.2011_\(23.2011\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/20th/UA_USA_21.12.2011_(23.2011).pdf)>.

²⁴¹ См., например, <<http://www.youtube.com/watch?v=TZ05rWx1pig>>.

²⁴² ABC News, “NYPD Cop Disciplined Over Occupy Wall Street Pepper Spray,” (На полицейского полиции Нью-Йорка было наложено дисциплинарное взыскание из-за использования перцового аэрозоля во время движения Оккупей Уолл-Стрит) 18 Октябрь 2011, <<http://abcnews.go.com/blogs/headlines/2011/10/nypd-cop-disciplined-over-occupy-wall-street-pepper-spray/>>.

²⁴³ Интервью с участниками движения Оккупей Уолл-Стрит, 25 мая 2012 г.

²⁴⁴ См., например, Глобальная юридическая и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера, *op. cit.*, примеч. 174, стр. 73.

²⁴⁵ *The Huffington Post*, “New Year's Eve Occupy Wall Street Protests: Police Arrest Dozens” (Протесты Оккупей Уолл-Стрит накануне Нового года: полиция арестовала десятки человек), 1 января 2012 г., <http://www.huffingtonpost.com/2012/01/01/new-years-eve-occupy-wall-street-protests_n_1178579.html>.

²⁴⁶ Интервью с участниками движения Оккупей Уолл-Стрит, 25 мая 2012 г. См. также Глобальная юридическая клиника и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера, *op. cit.*, примеч. 174, стр. 74-75.

октября 2011 г.²⁴⁷ Сообщают, что помимо прочего, полиция беспорядочно применяла химические средства и оружие временного поражения с целью рассеивания толп, а также в ответ на агрессивное поведение некоторых протестующих. Сообщалось также о столкновениях, происходивших позднее 25 октября, когда группа из приблизительно 1500 протестующих собралась для демонстрации против ликвидации лагеря и чтобы попытаться вернуть освобожденную территорию. Вечером того же дня один из протестующих получил серьезное ранение головы от снаряда, который применила полиция.²⁴⁸ Сразу после ранения этого протестующего, пока он еще лежал на земле, полицейский выстрелил как минимум одну касету с химическим веществом в группу, которая окружила раненого, чтобы оказать ему помощь.²⁴⁹

Акты насилия во время протестов в Окленде имели место 2 и 3 ноября 2011 г. Например, во время широко освещавшегося происшествия, которое произошло в ночь со 2 на 3 ноября, когда полицейский выстрелил гибким патроном с наполнителем в видеооператора, который снимал полицейских, присутствующих на протесте.²⁵⁰ Применение силы представляется здесь совершенно неспровоцированным.

Согласно Национальной гильдии адвокатов (NLG) и другим источникам, частота случаев ненужного или излишнего применения силы при охране порядка в ходе протестов в Окленде за последние месяцы снизилась. Кроме того, представляется, что при задержании протестующих полиция теперь больше полагается на целевые аресты отдельных демонстрантов, чем на массовые задержания, которые были обычным делом в 2011 г.²⁵¹

²⁴⁷ Эта операция была подробно документирована и явилась предметом независимого расследования по поручению города Окленда, в результате которого был опубликован публичный отчет. См. Frazier Group, "Independent Investigation, Occupy Oakland Response, October 25, 2011" (Независимое расследование, реакция на Оккупай Окленд, 25 октября 2011 г.), 14 июня 2012 г., <www2.oaklandnet.com/w/OAK036236>.

²⁴⁸ В него попала либо гибкая стабилизированная пластиковая пуля (обычно известная под наименованием "beanbag") или какого-то рода химический боеприпас. См., например, там же., стр. 12.

²⁴⁹ Там же.

²⁵⁰ Видеоматериал по этому происшествию можно найти по адресу <http://www.youtube.com/watch?feature=player_embedded&v=I0pX9LeE-g8>. В связи с этим и другими происшествиями Американский союз борьбы за гражданские свободы (ACLU) и Национальная гильдия адвокатов (NLG) подали иск против OPD в федеральный суд. См. <<http://www.aclu.org/blog/free-speech/aclu-sues-oakland-police-department-stop-violence-against-protesters-0>>.

²⁵¹ Интервью с представителями NLG, San Francisco Bay Area Chapter, 28 мая 2012 г.

Выводы и рекомендации по применению силы, задержания, локализации и разгона

195. В некоторых случаях проведения собраний мирным путем, мониторинг которых проводили представители БДИПЧ, временами наблюдалось очень большое число представителей правоохранительных органов в защитном снаряжении. Это было особенно заметно во время связанных с саммитом собраний в Берне, Чикаго и Турмонте.МД. В частности, в Турмонте полиция содействовала протесту, связанному с саммитом G8, который проходил в соседнем Кэмп-Дэвиде. Стоит отметить, что полиция не предпринимала никаких шагов, чтобы остановить протесты, однако для их сдерживания задействовала большое количество полицейских в защитном снаряжении. Собрания в течение всего времени были громкими, но мирными, и некоторое напряжение между полицией и толпой можно было заметить именно в тот момент, когда стало очевидным значительное количество полицейских в защитном снаряжении.
196. Обеспечение соответствия действий полиции стандартам в области прав человека при задержании и применении силы против протестующих или иных лиц, присутствующих на собрании, является важнейшей задачей. В этом отношении позитивным является тот факт, что в большинстве наблюдавшихся представителями БДИПЧ собраний либо вовсе не было вмешательства, либо имело место ограниченное вмешательство, связанное с задержаниями или применением силы. В общем случае такая же картина наблюдалась во время собраний, которые представляли специфичные проблемы в отношении поддержания общественного порядка и защиты их участников.
197. Однако в отдельных ситуациях, наблюдавшихся представителям БДИПЧ, применение силы и ограничений или лишение свободы не соответствовали обязательствам ОБСЕ или международным стандартам в области прав человека. Важно отметить, что даже в тех ситуациях, где наблюдались случаи не вызванного необходимостью или чрезмерного применения силы, это было не системой, а лишь индивидуальными случаями неправильного поведения полиции.
198. Применение перцового аэрозоля в Давосе против мирных граждан, которые просто приблизились к полицейскому ограждению, не было вызвано необходимостью и поэтому вызывает озабоченность. Хотя предупреждения о применении силы обычно являются хорошей практикой, фактическое использование силы должно, тем не менее, отвечать требованиям необходимости и соразмерности. Представляется, что не было никакой угрозы полиции или другим лицам, которая оправдала бы применение перцового аэрозоля против участников собрания. Наблюдавшееся в Чикаго применение полицейских дубинок против протестующих, в основном в качестве средства сдерживания толпы, вызывает озабоченность в связи с реальным риском не вызванного необходимостью или чрезмерного

- применения силы против отдельных протестующих, находящихся вблизи полицейского ограждения. Отдельные случаи злоупотребления применением силы наблюдались также во время задержания отдельных протестующих. Сюда относятся случаи применения силы, имевшие место как в Чикаго, так и в Берне, против демонстрантов, которые не оказывали сопротивления или уже были лишены свободы передвижения.
199. В дополнение к фактам, обнаруженным в процессе мониторинга, в БДИПЧ были направлены заслуживающие доверия сообщения о чрезмерном или не вызванном необходимостью применении силы во время охраны порядка протестов Оккупируй в Окленде и Нью-Йорке. Согласно отмеченному в предыдущем разделе, наиболее тревожные предположения относились к ликвидации палаточного лагеря Оккупируй в Окленде и к охране порядка шествий Оккупируй в конце 2011 г. в Окленде. В Нью-Йорке обвинения были менее серьезными, однако они содержали значительное количество отдельных случаев чрезмерного или не вызванного необходимостью применения силы, которые имели место между концом 2011 г. и 2012 г.
200. Локализация протестующих, наблюдавшаяся представителями БДИПЧ в Берне и Чикаго, использовалась для разгона протестующих или для содействия их разгону. Решение о разгоне в Берне направленного против ВЭФ шествия было проблематичным по ряду соображений. Озабоченность связана с решением разогнать собрание с применением полицейской тактики, которая по своей сути является неизбирательной, а также с тем, что, в дополнение к нарушению права на свободу мирных собраний, она оказывает негативное влияние на свободу передвижения и право на свободу.²⁵² В Чикаго случаи локализации наблюдались в мае 2012 г., во время направленных против НАТО собраний. Представляется, что в этих случаях тактика локализации была выбрана не для того, чтобы избежать серьезных травм или повреждений, а чтобы разогнать или способствовать разгону собрания, которое рассматривалось в качестве незаконного. Применение этой тактики в данном случае вызывает сомнение в ее соответствии принципу пропорциональности.²⁵³

²⁵² Исследователи в США заметили отрицательное влияние локализации на реализацию свободы собраний, отметив, что «даже очень кратковременные случаи локализации, не приводящие к массовым арестам, немедленно приводят к уменьшению продолжительности и размера протеста – многие лица, которые оказались внутри такого «котла» или которые наблюдали такую локализацию, теряют желание продолжать участие в мероприятии, где полиция может использовать произвольные полномочия, или из-за страха, что следующая локализация может закончиться арестом». См. Глобальная юридическая клиника и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера, *op. cit.*, примеч. 174, стр. 112-113.

²⁵³ Например, ЕСПЧ недавно подчеркнул, что должностные лица национальных органов власти не должны прямо или косвенно использовать меры по противодействию массовым беспорядкам для подавления или предотвращения протеста, учитывая основополагающую важность свободы выражения мнения и собраний во всех демократических обществах. В отношении локализации Суд подчеркнул, что при отсутствии необходимости предотвратить серьезные травмы и повреждения,

201. Все высказанные выше соображения прямо относятся к вопросу об избыточной охране порядка во время собраний и о применении полицией тактики, которая связана с риском скорее эскалации напряжения, чем его уменьшения. В целом ряде случаев, особенно в связи с охраной порядка во время связанных с саммитом протестов, привлечение очень большого числа полицейских, зачастую в защитном снаряжении, представляется направленным на устрашение протестующих. Очень большое количество полицейских было замечено в Берне и Давосе на собраниях, которые привлекли небольшое количество участников (десятки и сотни), и в Чикаго на значительно более масштабных собраниях. В Турмонте присутствие больших сил полиции в защитном снаряжении (с открытой демонстрацией наручников и травматического оружия) могло оказать устрашающее влияние на мирных протестующих и на короткое время привело к эскалации напряженности. БДИПЧ признает важное значение адекватной готовности полиции справляться с потенциальными беспорядками во время собраний. Однако, с учетом потенциального влияния на общественное восприятие и общественное доверие, и в качестве способа уменьшения напряженности, хорошая практика в некоторых случаях может заключаться в размещении готовых к вмешательству полицейских (в защитном снаряжении в случае необходимости) в местах, расположенных очень близко к месту проведения собрания, но вне пределов видимости его участников.

202. Рекомендации для государств-участников:

- обеспечить, чтобы применение силы сотрудниками правоохранительных органов во время проведения собраний строго соответствовало принципам необходимости и пропорциональности;
- в частности, обеспечить, чтобы травматическое оружие, в том числе раздражающие и иные химические вещества, применялось только в случае необходимости и пропорционально необходимости поддержания общественного порядка или достижения других законных целей; применение такого оружия должно подчиняться строгому регламенту, который следует регулярно пересматривать;
- обеспечить, чтобы любые сообщения о неправомерных действиях полиции были быстро, тщательно и беспристрастно расследованы, и чтобы виновные были соответствующим образом наказаны в дисциплинарном или уголовном порядке; любое уголовное преследование, явившееся результатом такого расследования, должно соответствовать международным стандартам справедливого судебного разбирательства;

следует использовать альтернативные методы противодействия массовым беспорядкам. См. Остин и др. против Великобритании (*Austin and Others v. UK*), (2012 г.).

- обеспечить, чтобы жертвы неправомерных действий полиции имели доступ к эффективным средствам судебной защиты, и чтобы им было предоставлено возмещение, в том числе и компенсация;
- обеспечить, чтобы полицейские, имеющие травматическое оружие, были обучены правилам его применения; одним из предметов их обучения должны быть международные принципы применения силы, соответствующие правам человека;
- обеспечить, чтобы задержание отдельных участников собраний производилось только при наличии достаточных оснований для лишения свободы и без излишнего применения силы во время ареста; массовых арестов следует избегать;
- обеспечить, чтобы стратегия предотвращения массовых беспорядков, заключающаяся в локализации (kettling), применялась только в случае необходимости предотвратить серьезные повреждения или травмы, когда не может быть применена какая-либо иная тактика, оказывающая меньшее влияние на право на свободу собраний и право на свободу передвижения;
- обеспечить, чтобы тактика действий полиции уделяла особое внимание снижению напряженности и использовала привлечение большого количества полицейских в защитном снаряжении только в случае необходимости на основании конкретной оценки риска;
- обеспечить обучение представителей органов правопорядка применению силы и содействию собраниям, уделяя особое внимание мерам управления толпой и предотвращения массовых беспорядков, соответствующим обязательствам ОБСЕ и стандартам в области прав человека.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ПОДДЕРЖАНИЕ СВЯЗИ ПОЛИЦИИ С ОРГАНИЗАТОРАМИ СОБРАНИЙ И ИХ УЧАСТНИКАМИ

Взаимодействие и поддержание связи полиции с организаторами собраний и их участниками – международные стандарты и хорошая практика

203. Взаимодействие и поддержание связи полиции с организаторами собраний и их участниками может оказать помощь в реализации права на свободу мирных собраний и в работе полиции, а также снизить риск насилия во время проведения собраний. Предпочтительным является активное взаимодействие полиции с организаторами собрания с целью передачи ясного сообщения об ожиданиях собравшихся и снижения возможности эскалации конфликта.²⁵⁴ Хорошо информированные организаторы могут

²⁵⁴ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 149. См. также “Adapting to Protest: Nurturing the British Model of Policing” (Адаптация к протесту: формирование британской модели охраны порядка), Старший инспектор полиции, 2009г.

-
- играть важную роль в деле передачи участникам собрания информации о потенциальных рисках, мерах безопасности и планируемых или осуществляемых действиях полиции.
204. В этом же русле охраны порядка на собраниях лежит принятие полицией политики «без сюрпризов», когда сотрудники правоохранительных органов предоставляют собравшимся людям время для индивидуальной реакции на сложившуюся ситуацию, в том числе на любые адресованные им предупреждения и указания.²⁵⁵
205. Предварительные предупреждения необходимы перед применением силы, однако подход «без сюрпризов» может быть распространен за эти пределы и включать поддержание связи между полицией и организаторами на стадии операционного планирования. Информация организаторов собраний о планируемых действиях полиции и, насколько это возможно, координация с ними подготовки на предшествующем собранию этапе, может оказать помощь в обеспечении эффективной охраны порядка публичных собраний. Участники собраний, знающие об ожидаемых действиях полиции, могут адаптироваться и реагировать на них, избегая конфронтации или потенциальных рисков. Для обеспечения хорошей связи необходимо иметь специальный контактный центр в правоохранительных органах, в который участники акции могут обратиться до начала или в ходе мероприятия.²⁵⁶ Хорошей практикой является также наличие аналогичного контактного центра у организаторов, особенно во время проведения собрания.
206. Непосредственные контакты и диалог должны быть предпочтительным способом разрешения различий во взглядах или споров как до, так и во время проведения собрания. На предшествующем собранию этапе 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.²⁵⁷ Такого рода диалог может быть превентивным средством, помогающим избежать эскалации конфликта, введения произвольных или ненужных ограничений либо применения силы.²⁵⁸ Аналогичным образом, если в ходе собрания возникает противостояние или спор, то в качестве средства достижения
-

стр. 54, <<http://www.hmic.gov.uk/media/adapting-to-protest-nurturing-the-british-model-of-policing-20091125.pdf>>.

²⁵⁵ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 150.

²⁵⁶ Там же, Пояснительная записка, пар. 149

²⁵⁷ Там же, Пояснительная записка, пар. 134

²⁵⁸ Там же, пар. 5.4

приемлемого решения могут быть использованы переговоры или помощь посредников.²⁵⁹

Взаимодействие и поддержание связи полиции с организаторами собраний и их участниками – факты, обнаруженные БДИПЧ

207. В большинстве мест, где представители БДИПЧ проводили мониторинг собраний, представители полиции контактировали или пытались контактировать с организаторами собраний до их начала. Хорошие контакты на этапе планирования играют особо важную роль во время мероприятий, которые могут быть связаны с определенным риском, например, с возможной конфронтацией с участниками контрдемонстрации. Собрания в Хорватии (Сплит), Сербии (Белград) и Словакии (Братислава) считались связанными с повышенным риском насилия со стороны участников контрдемонстраций. Во всех этих случаях имели место предварительные обсуждения между организаторами, правоохранительными органами и другими местными органами власти, где особое внимание было уделено вопросам обеспечения безопасности. В Кишиневе (Молдова) полиция узнала о готовящемся мероприятии из открытых источников (уведомление не было подано, поскольку мероприятие собрало менее 50 участников) и связалась с организатором GenderDoc-M для обсуждения мер обеспечения общественного порядка.²⁶⁰ Согласно имеющимся данным, хорошая связь между правоохранительными органами и организаторами мероприятия Pride была в Италии²⁶¹ и в Польше.²⁶²
208. В целом подход, принятый полицией, заключался в ограниченном информировании организаторов собраний о готовящихся мероприятиях по обеспечению безопасности даже в тех случаях, когда эти мероприятия считались связанными с повышенным риском. По имеющимся сведениям, во время встречи организаторов Pride и представителей полиции в Белграде подробности подготовки мероприятий по обеспечению безопасности не были оглашены и оставались строго конфиденциальными.²⁶³ Однако в некоторых случаях предварительные переговоры полиции и организаторов приводили к изменению мероприятий по обеспечению безопасности. В Братиславе от первоначальных планов ограждения всей площади, на которой собирались участники Pride, отказались по просьбе организаторов,

²⁵⁹ Там же, Пояснительная записка, пар. 157

²⁶⁰ Интервью с представителем Главного комиссариата полиции муниципалитета Кишинева, 12 мая 2011 г.

²⁶¹ Интервью с организаторами Europride в Риме, 10 июня 2011 г.

²⁶² Интервью с организаторами Equality Parade в Варшаве, 17 июня 2011 г.

²⁶³ Интервью с организаторами мероприятия Pride в Белграде, 1 октября 2011 г.

- которые считали, что это окажет влияние на видимость.²⁶⁴ Представляется, что на предварительном этапе в Сплите между полицией и организаторами контрдемонстраций, направленных против Pride, были очень ограниченные контакты или таковые вообще отсутствовали. Однако до начала этого собрания полиция обратилась к широкой публике с помощью листовок, призывавших к терпимости.
209. Следует отметить, что другие полицейские службы, и прежде всего Полицейская служба Северной Ирландии, в качестве общей политики применяет иной подход, заключающийся в попытке связаться со всеми группами, в том числе и потенциально склонными к насилию. Хотя такой подход и не был необходимым или релевантным в ходе шествия Pride в Белфасте, которое считалось связанным с небольшим риском, представители Полицейской службы Северной Ирландии объяснили, что предварительные переговоры со всеми группами повышают эффективность охраны порядка во время вызывающих споры шествий.²⁶⁵
210. Связь со всеми организаторами оказалась особенно полезной, когда было организовано несколько одновременных собраний. В Будапеште полиция подготовилась к содействию нескольким шествиям, проводившимся в один день и вблизи друг от друга, связавшись со всеми организаторами и согласовав с ними практические приготовления. Представители полиции проинформировали БДИПЧ, что как минимум в одном случае попытка контакта с организаторами мероприятия не удалась вследствие предоставления ими, видимо намеренно, неправильной контактной информации.²⁶⁶
211. Полиция кантона Берн проинформировала БДИПЧ о своих неудачных попытках связаться с организаторами неразрешенного собрания 21 января 2012 г.²⁶⁷ Упреждающее решение о запрещении этого собрания оставалось конфиденциальным до даты его применения в день проведения собрания. Представляется, что в Давосе имели место лишь ограниченные контакты между правоохранительными органами и организаторами собрания до начала протестов, за которыми представители БДИПЧ наблюдали 28 января 2012 г. Однако местные муниципальные органы и, в частности, глава муниципалитета Давоса, сыграли важную роль в обеспечении контактов с организаторами и в содействии протестам (в том числе путем выбора подходящего места, приемлемого как для организаторов, так и для органов охраны правопорядка). Сообщают, что в Чикаго, до организации протестов в мае 2012 г. в связи саммитом НАТО, CPD способствовал обсуждению и

²⁶⁴ Интервью с организаторами мероприятия Rainbow Pride в Братиславе, 6 июня 2011 г.

²⁶⁵ Интервью с организаторами Полицейской службы Северной Ирландии, 25 августа 2011 г.

²⁶⁶ Интервью с представителями полиции Будапешта и Министерства внутренних дел Венгрии, 14 марта 2012 г.

²⁶⁷ Интервью с представителями полиции кантона Берн, 21 января 2012 г.

достижению соглашения между ACLU и менеджерами места проведения саммита, чтобы разрешить определенные выступления в пределах периметра безопасности.²⁶⁸

*Взаимодействие полиции с организаторами собрания в рамках движения
Оккупируй*

Согласно имеющимся данным, в Лос-Анджелесе местное отделение Национальной гильдии адвокатов (NLG) сыграло свою роль в посредничестве и содействии налаживанию связей между городом, правоохранительными органами и протестующими местного движения Оккупируй.²⁶⁹ Представители LAPD признали важность роли, которую сыграла NLG, и выразили мнение, что она содействовала налаживанию контактов и снижению риска возникновения происшествий.²⁷⁰ Как стало известно, после принятия решения о ликвидации палаточного лагеря Оккупируй в Лос-Анджелесе департамент LAPD за 72 часа до запланированной ликвидации вовлек в это дело NLG, чтобы обсудить планы с участниками протеста и предложить тем, кто хочет покинуть лагерь, сделать это до его закрытия.²⁷¹

212. Во время проведения собраний обмен сообщениями между их участниками и правоохранительными органами можно было наблюдать во многих местах. Наблюдатели БДИПЧ видели сотрудников правоохранительных органов, которые напрямую взаимодействовали с организаторами во время собраний с целью содействия шествию или его размещению. Как уже говорилось выше, во время шествия 21 мая 2012 г. в Чикаго сотрудники полиции поддерживали связь, по-видимому, с организаторами шествия, чтобы определить его маршрут и соответствующим образом перенаправить поток транспорта.
213. В то же самое время в Чикаго, во время разгона митинга 20 мая 2012 г., сотрудники правоохранительных органов на английском и испанском языках призывали демонстрантов разойтись, используя в ряде случаев громкоговорители. Локализация была организована примерно на 15 минут позже первого обращения, что дало время всем желающим покинуть сцену.

²⁶⁸ Интервью с представителями CPD, 22 Мау 2012 г.

²⁶⁹ Интервью с представителями NLG Лос-Анджелеса, 30 мая 2012 г.

²⁷⁰ Интервью с представителями LAPD, 30 мая 2012 г.

²⁷¹ Интервью с представителем NLG Лос-Анджелеса, 30 мая 2012. Сообщается, что в других местах, в Окленде и Нью-Йорке, связь между протестующими и полицией зачастую оказывалась неудовлетворительной, частично в результате трудностей, которые, как говорят, испытывали местные власти при идентификации лиц, которые могли выступать или вести переговоры от имени движения. См. также Глобальная юридическая клиника и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера, *op. cit.*, примеч. 174, стр. 83.

214. В Будапеште полиция проинформировала БДИПЧ, что их сотрудники по связям обычно принимают участие в собраниях и обеспечивают в ходе мероприятия непрерывную связь между полицией и организаторами.²⁷² Представители БДИПЧ наблюдали, как после окончания 15 мая 2012 г. собрания, организованного движением Milla, распорядители собрания и будапештская полиция работали в тесном сотрудничестве и просили демонстрантов переместиться на тротуары и освободить улицу для движения транспорта.
215. В некоторых случаях представители БДИПЧ наблюдали привлечение третьей стороны в качестве посредника, чтобы способствовать связи между участниками собрания и правоохранительными органами в особо напряженных ситуациях. В Давосе группа демонстрантов покинула место проведения разрешенного собрания и переместилась в другое близлежащее место, где ее встретили ряды полиции особого назначения за барьерами и полицейские грузовики.²⁷³ Во время этого противостояния связь между полицией и протестующими была крайне ограниченной. Тем не менее, связь между демонстрантами и полицией осуществлялась главой муниципалитета Давоса, который, по-видимому, завоевал доверие некоторых протестующих групп. Толпа медленно рассеялась и ни о каких серьезных инцидентах не сообщалось.

Выводы и рекомендации по взаимодействию и поддержанию связи полиции с организаторами собраний и их участниками

216. В случае большинства собраний, за которыми вели наблюдения представители БДИПЧ, связь между участниками, организаторами и полицией осуществлялась как до, так и во время собрания. Позитивным является тот факт, что во многих случаях связь оценивалась в качестве адекватной и полицией и организаторами собрания. Также широко признано, что хорошая связь способствует работе полиции и реализации свободы мирных собраний их участниками. В Чикаго связь с участвующими в шествии людьми позволила полиции содействовать неразрешенному собранию, которое в противном случае было бы трудно защитить. Сотрудники по связям, использованные будапештской полицией, играли позитивную роль, содействуя обмену информацией между полицией, организаторами собраний и их распорядителями.

²⁷² Интервью с представителями полиции Будапешта и Министерства внутренних дел Венгрии, 14 марта 2012 г.; согласно Статье 12 Постановления N15/1990 Министерства внутренних дел об обязанностях полиции, связанных с обеспечением порядка на собраниях.

²⁷³ В этом месте толпа начала транслировать свои идеи путем выстраивания в линию поперек дороги небольших снеговиков, снабженных табличками и флажками. В конце концов снеговики были раздавлены надвигавшимися полицейскими автомобилями.

-
217. Связь до и во время проведения собраний приобретает особое значение в тех случаях, когда собрание, согласно оценке, связано с конкретными рисками для его участников или, в более общем случае, для общественного порядка. Стоит отметить, что в контексте некоторых наблюдавшихся представителями БДИПЧ мероприятий Pride, связанных с большим риском, организаторы и правоохранительные органы делились лишь ограниченным объемом информации во время подготовки мероприятий безопасности, и полиция предпринимала лишь ограниченные попытки установить контакты с потенциально насильственными группами, которые планировали организовать контрпротесты. В Берне, несмотря на сообщения о попытках местной полиции вступить в контакт с организаторами неразрешенного собрания 21 января 2012 г., непосредственно перед этим собранием полиция приняла тактику локализации и разгона, которая была намеренно направлена на то, чтобы заставить участников собрания врасплох.
218. В этом отношении недавний опыт Северной Ирландии имеет особое значение при подготовке к потенциально насильственным собраниям или связанным с ними контрдемонстрациям. Важно понимать, что с охраной порядка некоторых собраний связаны реальные риски нарушения безопасности и что может возникнуть необходимость в сохранении определенной степени конфиденциальности в отношении планируемой полицией тактики. Тем не менее, в некоторых обстоятельствах открытость и контакт между полицией и протестующими, в том числе и на этапе планирования, могут снизить риск возникновения происшествий и способствовать работе полиции. Аналогичный подход может быть принят в различных контекстах, например, в отношении потенциально насильственных контрпротестов, организованных в связи с мероприятиями Pride.
219. В качестве позитивной практики и по контрасту к тому, что произошло в Берне, следует отметить, что разгону собрания 20 мая 2012 г. в Чикаго предшествовало адекватное и ясное предупреждение (в том числе и на испанском языке) и достаточное время, позволявшее толпе начать расходиться.
220. Позитивная практика наблюдалась в отношении роли НПО или государственных органов, которые способствовали диалогу и контактам. Хотя в Давосе и Берне контакты между полицией и организаторами или участниками были чрезвычайно ограниченными, мэр Давоса сыграл позитивную роль и в посредничестве между полицией и протестующими, и в процессе снижения напряженности в ситуации, которая потенциально могла привести к риску возникновения различных происшествий. Установленные местными НПО позитивные отношения как с протестующими, так и с полицией (что имело место в Лос-Анджелесе) внесли свой вклад в более мирный исход во время протестов Оккупируй и, в некоторой степени, во время ликвидации палаточных лагерей Оккупируй.
221. Рекомендации для государств-участников:

-
- обеспечить, чтобы до и во время собраний была установлена эффективная связь между организаторами собрания, его участниками и полицией;
 - обеспечить, чтобы полиция назначала сотрудников связи или иных контактных лиц, с которыми могут поддерживать контакты организаторы до начала или во время проведения собрания;
 - при охране порядка на собраниях принять подход «никаких сюрпризов»; при наличии возможности этот подход может быть также распространен на диалог и контакты со всеми группами, в том числе с потенциально насильственными группами, на этапе, предшествующем собранию;
 - способствовать прямым контактам и диалогу как предпочтительным способам обсуждения разницы во взглядах и разрешения споров как до, так и во время собраний;
 - в случае необходимости поощрять участие третьих сторон для содействия диалогу и посредничеству между полицией, организаторами собраний и их участниками; в их число могут входить НПО, а также другие местные или государственные органы власти.

РАЗДЕЛ III: МОНИТОРИНГ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ: ДОСТУП И ОГРАНИЧЕНИЯ

Журналисты и наблюдатели за собраниями – международные стандарты и хорошая практика

222. Мониторинг публичных собраний, проводимый БДИПЧ в рамках своего мандата, является составной частью более широких усилий целого ряда исполнителей, в число которых, помимо международных наблюдателей, входят местные наблюдатели и журналисты, направленных на наблюдение за публичными собраниями и документирование их результатов.
223. Государства-участники ОБСЕ обязуются обеспечить, чтобы каждый имел право на свободу выражения своего мнения и уважать право каждого, индивидуально или совместно с другими, свободно высказываться, получать и делиться взглядами и информацией о правах человека и основных свободах, в том числе право распространять и публиковать такие взгляды и информацию (Копенгаген, 1990 г.). Право на свободу выражения мнения защищено целым рядом других международных документов в области прав человека, таких как МПГПП (Статья 19), ЕКПЧ (Статья 10) и АКПЧ (Статья 13).
224. Право наблюдения за публичными собраниями является частью более общего права на получение информации (как следствие права на свободу выражения мнения). Право на мониторинг публичных собраний должно быть гарантировано не только всем представителям СМИ, в том числе и так называемым гражданским журналистам,²⁷⁴ но также и другим членам гражданского общества, например, правозащитникам.²⁷⁵ 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.²⁷⁶

²⁷⁴ Гражданский журнализм понимается здесь как активность граждан, которые не работают на основные СМИ, однако собирают, анализируют и распространяют новости и информацию.

²⁷⁵ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 199.

²⁷⁶ Там же, Пояснительная записка, пар. 200. Специальный докладчик ООН по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциации, ссылаясь на предыдущий доклад Специального представителя Генерального секретаря ООН о ситуации с защитниками прав человека, недавно подчеркнул, насколько важным является обеспечение свободы работы правозащитников в контексте свободы собраний. В число этих защитников прав человека входят «члены организаций гражданского общества, журналисты, «гражданские журналисты», блоггеры и представители национальных правозащитных организаций». См. «Отчет специального докладчика», *op. cit.*, примеч. 12.

225. Независимый мониторинг могут проводить межправительственные организации, национальные институты по правам человека и НПО. Поэтому таким лицам и группам необходимо предоставить свободу действий в контексте мониторинга свободы собраний.²⁷⁷ Кроме того, обязательства ОБСЕ требуют, чтобы государства-участники облегчали более свободное передвижение и контакты на индивидуальной и коллективной, неофициальной и официальной основе между людьми, учреждениями и организациями государств-участников (Хельсинки, 1975 г.). Государства-участники признают важность таких контактов в контексте защиты и поддержки прав человека и основных свобод (Копенгаген, 1990 г.). Кроме того, они обязались стремиться изыскивать возможности для дальнейшего улучшения условий для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями; стремиться содействовать посещению их стран неправительственными организациями любого государства-участника с целью наблюдения за условиями в области человеческого измерения; приветствовать деятельность НПО, включая, в частности, проверку выполнения обязательств в области человеческого измерения и предоставлять НПО возможность, ввиду их важной роли в рамках человеческого измерения ОБСЕ, доводить свои мнения до их собственных правительств и правительств всех других государств-участников во время будущей деятельности ОБСЕ в области человеческого измерения (Москва, 1991 г.).
226. Роль СМИ заключается в том, чтобы сообщать информацию и идеи по вопросам, представляющим общественный интерес, – т. е. информацию, которую общество имеет право получать.²⁷⁸ Они также играют важную роль в обеспечении независимого освещения публичных собраний.²⁷⁹ 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.²⁸⁰
227. Представитель ОБСЕ по свободе СМИ выпустил специальный отчет об обращении с представителями СМИ во время политических демонстраций,

²⁷⁷ Руководящие принципы по свободе мирных собраний, *op. cit.*, примеч. 1, Пояснительная записка, пар. 201.

²⁷⁸ Там же, Пояснительная записка, пар. 206.

²⁷⁹ Там же, Пояснительная записка, пар. 207.

²⁸⁰ Там же, Пояснительная записка, пар. 208.

в котором подробно изложены принципы и рекомендации, относящиеся к правам и свободам представителей СМИ во время собраний,²⁸¹ отметив, что:

- руководство правоохранительных органов несет конституционную ответственность за то, чтобы не препятствовать и не затруднять работу журналистов во время публичных демонстраций. Журналисты имеют право рассчитывать на справедливое и сдержанное обращение со стороны полиции;
- для освещения демонстраций не требуется специальная аккредитация, за исключением тех ситуаций, когда для определенных мероприятий оказываются ограниченными такие ресурсы, как время и место. Журналисты, которые решили освещать «неразрешенные демонстрации», должны пользоваться таким же уважением и защитой со стороны полиции, как и во время других публичных мероприятий.²⁸²

Доступ и ограничения журналистов и наблюдателей за собраниями - факты, обнаруженные БДИПЧ

228. Во время мониторинга наблюдатели БДИПЧ не сталкивались с ограничениями возможностей вести наблюдение за собраниями и собирать информацию. Однако в двух государствах-участниках, Франции и Греции, группы наблюдателей БДИПЧ не смогли разместиться для мониторинга конкретных собраний, которые были выбраны для наблюдения. Это явилось результатом решения соответствующих административных органов не содействовать и не помогать размещению групп наблюдателей БДИПЧ во время этих мероприятий.
229. В подавляющем большинстве случаев, как до, так и после собраний, БДИПЧ удавалось организовать встречи с местными органами власти государств-участников, в которых осуществлялся мониторинг.²⁸³ Сотрудничество и обмен информацией обычно были хорошими или очень хорошими. Исключительно высокий уровень открытости и сотрудничества был отмечен

²⁸¹ Представитель ОБСЕ по свободе СМИ, “Special Report – Handling of the Media during Political Demonstrations, Observations and Recommendations” (Специальный отчет – обращение со СМИ во время политических демонстраций, наблюдения и рекомендации), 2007 г., <<http://www.osce.org/fom/25744>>.

²⁸² Там же, стр. 4-5.

²⁸³ Представители БДИПЧ не смогли провести встречи с городскими властями Братиславы в Словакии, с NYPD в Нью-Йорке и с федеральными органами, ответственными за обеспечение безопасности перед саммитами НАТО и G8 в США (Министерство национальной безопасности, Секретная служба и ФБР). Встреча с OPD и с властями города Окленда была краткосрочной, что не позволило в полной мере обсудить вопросы, связанные с ликвидацией платочного лагеря Оккупай в Окленде или с охраной порядка на протестах Оккупай.

- на встречах с полицией кантона Берн в Швейцарии, с полицией Будапешта в Венгрии и с LAPD в США.
230. Во время мониторинга представители БДИПЧ имели возможность беспрепятственно выполнять свою работу. В Братиславе, Берне и Сплите наблюдателям БДИПЧ был разрешен доступ в зоны кордона или в такие зоны, где были введены другие ограничения на передвижение.
231. Во время собраний в США, на которых проводили наблюдения представители БДИПЧ, присутствовали также местные неправительственные наблюдатели из ACLU и NLG. В Братиславе и Сплите за мероприятиями Pride следили наблюдатели из Amnesty International. Представители БДИПЧ не зафиксировали какие-либо случаи неподобающего поведения со стороны правоохранительных органов или иных административных органов в отношении местных или международных наблюдателей из неправительственных организаций. В Хорватии представители Amnesty International выразили удовлетворение уровнем сотрудничества с местной полицией.²⁸⁴
232. Во время направленных против НАТО протестов CPD объявил, что он не будет применять Закон штата Иллинойс о прослушивании (720 ILCS 5/14-2), в соответствии с которым аудиозапись разговоров без согласия всех участвующих сторон является уголовным преступлением. Такое законодательство теоретически является проблематичным в контексте мониторинга собраний или других прав человека, которые требуют записи поведения полиции. ACLU оспорил в суде применение этих положений закона к аресту или наказанию отдельных лиц, которые в ходе выполнения своих общественных обязанностей осуществляли аудиозапись публичных разговоров с полицией в публичном месте, которые велись достаточно громки голосом, чтобы их можно было услышать невооруженным человеческим ухом.²⁸⁵
233. Представители БДИПЧ не наблюдали никаких ограничений деятельности журналистов во время собраний, за которыми они вели наблюдение. Большое количество собраний, за которыми БДИПЧ вело наблюдение, были широко освещены в СМИ, в особенности те, которые были организованы во

²⁸⁴ Интервью с представителями Amnesty International, 8 июня 2012 г.

²⁸⁵ См. <<http://www.aclu-il.org/aclu-v-alvarez22/>>. 8 мая 2012 г. Апелляционный суд седьмого округа (США) выпустил предварительное постановление, запрещающее применение Закона штата Иллинойс о прослушивании против союза ACLU, его сотрудников или агентов, которые открыто записывают переговоры сотрудников правоохранительных органов (или других лиц, чьи разговоры были случайно записаны), когда эти сотрудники исполняют свои официальные обязанности в публичном месте. См. Апелляционный суд седьмого округа (США), Американский союз борьбы за гражданские свободы (Иллинойс) против Аниты Альварес (American Civil Liberties Union of Illinois v. Anita Alvarez), No. 11-1286, 8 мая 2012 г., <http://www.aclu-il.org/wp-content/uploads/2012/05/Alvarez_ruling.pdf>.

время прохождения международных саммитов, как, к примеру, во время саммита в Чикаго.

Доступ и ограничения журналистов и наблюдателей за собраниями во время собраний Оккупируй

Согласно имеющимся данным, журналисты и наблюдатели сталкивались с трудностями при наблюдении за протестами Оккупируй и действиями полиции, а также при их освещении.

Удостоверения, выданные NYPD, OPD и LAPD, могут обеспечить журналистам более хороший доступ к протестам Оккупируй, в том числе за линию полицейского оцепления (обычно по усмотрению ответственного сотрудника полиции на месте).²⁸⁶ В Нью-Йорке как обладающие, так и не обладающие такими удостоверениями журналисты сообщали, что NYPD намеренно запрещал или блокировал возможность наблюдения за мероприятиями или их регистрации.²⁸⁷ Многие журналисты, вне зависимости от их аккредитации, были лишены возможности наблюдать или интервьюировать протестующих во время очистки парка Зуккотти 15 ноября 2011 г.²⁸⁸ Сообщается, что в Окленде, во время событий 28 января, одна журналистка попала в локализацию, наряду с 300 другими протестующими, и на нее на короткое время одели наручники, поскольку ее удостоверение журналиста было выдано Департаментом полиции Сан-Франциско, а не OPD.²⁸⁹

²⁸⁶ Columbia Journalism review (Обзор колумбийской журналистики), “Who’s A Journalist?” (Кто является журналистом?), 7 октября 2011 г. <http://www.cjr.org/behind_the_news/whos_a_journalist_1.php?page=all>. Например, в Лос-Анджелесе пресс-карта LAPD может считаться необходимой для журналистов, «занимающихся собраниями и сообщающих новости о полицейских облавах и/или пожарах, в которых принимает участие Департамент полиции Лос-Анджелеса и которые потребовали бы [от журналиста] пересечения полицейского или пожарного ограждения при выполнении им своих обязанностей по сбору новостей в городе Лос-Анджелесе». См. Los Angeles Police Department (Департамент полиции Лос-Анджелеса), Press Pass Policy (Политика пресс-карт), <http://www.lapdonline.org/inside_the_lapd/content_basic_view/2026>.

²⁸⁷ Глобальная юридическая и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера, *op. cit.*, примеч. 174, стр. 84.

²⁸⁸ *The New York Times*, “Reporters Say Police Denied Access to Protest Site” (Репортеры говорят, что полиция отказывает в доступе к месту протеста), 15 ноября 2011 г., <<http://mediadecoder.blogs.nytimes.com/2011/11/15/reporters-say-police-denied-access-to-protest-site/>>. В своем заявлении мэр Нью-Йорка Блумберг объяснил, что доступ прессы был запрещен, «чтобы предотвратить дальнейшее ухудшение ситуации и защитить представителей прессы». Обращение NYPD в этом конкретном случае с журналистами привело к протестам целого ряда организаций, в том числе Нью-Йоркского пресс-клуба. См. <<http://www.nypressclub.org/coalition.php>>.

²⁸⁹ KGO 810 News Information (Новости KGO 810AM), “KGO 810AM Reporter Detained by OPD During Mass Arrest,” (В процессе массовых арестов OPD задержал корреспондента KGO 810AM), 29 января 2012 г., <<http://www.kgoam810.com/Article.asp?id=2383309&spid=>>>.

Сообщается также об ограничениях в Лос-Анджелесе на освещение в прессе, где во время ликвидации палаточного лагеря Оккупируй Лос-Анджелес LAPD предоставил доступ только представителям основных 12 СМИ. Кроме того, LAPD запретил даже отобраным СМИ вести живые репортажи с места событий.²⁹⁰

В ряде случаев наблюдатели не могли выполнять свою работу из-за ограничений, вводимых полицией. Официальные наблюдатели NYCLU сообщили, что иногда им не разрешали фотографировать во время задержаний на собраниях Оккупируй. Наблюдатели NLG в Нью-Йорке также сообщали об ограничениях доступа к определенным местам, что препятствовало регистрации событий во время собраний Оккупируй Уолл-Стрит.²⁹¹

Были сообщения о 85 арестах журналистов в разных городах США, задержанных в процессе передачи сообщений о протестах Оккупируй в период с сентября 2011 г. по май 2012 г.²⁹² Как минимум 7 журналистов были арестованы в день ликвидации палаточного лагеря Оккупируй Уолл-Стрит в Нью-Йорке.²⁹³ Интервью представителей БДИПЧ с журналистами, освещавшими движение Оккупируй, выявило и другие примеры арестов. Например, неаккредитованный журналист Джон Кнефель был, наряду с 16 другими, арестован 12 декабря 2011 г., когда он регистрировал аресты во время протеста в Нью-Йорке. Сообщают, что его содержали под стражей в течение 37 часов.²⁹⁴ Он утверждает, что был арестован немедленно после того, как полицейский спросил о его аккредитации.

Сообщается об аресте шести журналистов в Окленде в ходе массовых арестов 28 января 2012 г. во время протестов Оккупируй.²⁹⁵ Репортер телеграфного агентства

²⁹⁰ *The Washington Post*, “At Occupy L.A. eviction, police restrict media coverage” (Полиция ограничивает освещение в СМИ выселение Оккупай ЛА), 30 ноября 2011 г., <http://www.washingtonpost.com/blogs/blogpost/post/at-occupy-la-eviction-police-restrict-media-coverage/2011/11/30/gIQAIWqGDO_blog.html>. Согласно сообщениям, LAPD угрожал арестом «неаккредитованных» представителей СМИ, если они подойдут слишком близко к зоне выселения. См. *The Atlantic*, “Media Choreography and the Occupy LA Raid” (Хореография СМИ и облава на Оккупай ЛА), 30 ноября 2011 г., <<http://www.theatlantic.com/technology/archive/2011/11/media-choreography-and-the-occupy-la-raid/249277/>>.

²⁹¹ Интервью с представителями NLG, Отделение в Нью-Йорке, 25 мая 2012 г.

²⁹² См. Josh Stearns (Джош Стимс), “Tracking Journalist Arrests at Occupy Protests Around the Country, Part One” (Отслеживание ареста журналистов во время протестов Оккупай по всей стране, Часть первая), 17 мая 2012, <<http://storify.com/jcstearns/tracking-journalist-arrests-during-the-occupy-pro>>.

²⁹³ См. Committee to Protect Journalists (Комитет по защите журналистов), “Journalists obstructed from covering OWS protests” (Журналистам препятствуют освещать протесты OWS), 15 ноября 2011 г., <<http://www.cpj.org/2011/11/journalists-obstructed-from-covering-ows-protests.php>>. Другие источники сообщают о большем числе арестованных журналистов (десять или одиннадцать). См. Глобальная юридическая клиника и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера, *op. cit.*, примеч. 174, стр. 85; и Stearns, там же.

²⁹⁴ Интервью с Джоном Кнефелем, 25 мая 2012 г.

²⁹⁵ См., например, Reporters Committee for Freedom of the Press (Комитет репортеров за свободу прессы), “Six Journalists Arrested at Occupy Oakland” (Шесть журналистов арестованы во время

CNS был арестован в Лос-Анджелесе 30 ноября 2011 г. во время ликвидации LAPD палаточного лагеря Оккупируй, хотя он, предположительно, представил полиции документ о своей официальной аккредитации.²⁹⁶

Согласно полученным в БДИПЧ отчетам, в ряде случаев наблюдатели собраний подвергались аресту при исполнении своей работы во время протестов Оккупируй. Например, в Окленде официальные наблюдатели NLG были задержаны 3 ноября 2011 г. видимо в результате того, что они не разошлись во время протеста Оккупируй Окленд.²⁹⁷ Сообщается о целом ряде арестов или необоснованных применений силы против официальных наблюдателей в Нью-Йорке.²⁹⁸ Сообщается, что в одном случае официальный наблюдатель NYCLU был задержан по обвинению в нарушении порядка, когда он регистрировал события во время протеста. Впоследствии обвинение было снято.²⁹⁹

Выводы и рекомендации по доступу и ограничениям журналистов и наблюдателей

234. В соответствии с обязательствами ОБСЕ, Хорватия, Венгрия, Италия, Молдова, Польша, Сербия, Словакия, Швейцария, Украина, Великобритания и США содействовали миссии наблюдателей БДИПЧ, обеспечивая доступ к месту проведения собраний и официальным контактным лицам, а также предоставляя дополнительную информацию в случае необходимости. БДИПЧ сожалеет, что не удалось провести, в соответствии с ее мандатом, мониторинг собраний во Франции и в Греции.
235. Во многих государствах-участниках, включенных в данный мониторинг, местные организации гражданского общества не имеют установившейся практики систематического наблюдения за собраниями. В тех местах, где такая практика существует (США и Северная Ирландия), она вносит свой вклад в улучшение защиты прав человека всех участников. Содействие и продвижение независимого наблюдения за собраниями всеми государствами-участниками является хорошей практикой, которая соответствует обязательствам ОБСЕ.
236. Организация беспрепятственного доступа журналистов и наблюдателей во время проведения собраний и разрешение им документировать и сообщать о

Оккупай Окленд), 30 января 2012 г., <<http://www.rcfp.org/browse-media-law-resources/news/six-journalists-arrested-occupy-oakland>>.

²⁹⁶ *Los Angeles Times*, "LAPD arrest of reporter during Occupy L.A. raid draws criticism" (Арест LAPD репортера во время рейда Оккупай ЛА вызвал критику), 13 декабря 2011 г., <<http://latimesblogs.latimes.com/lanow/2011/12/lapd-arrest-of-reporter-during-occupy-la-raid-draws-criticism.html>>.

²⁹⁷ Интервью с представителями NLG, San Francisco Bay Area Chapter, 28 мая 2012.

²⁹⁸ Глобальная юридическая клиника и Правозащитная клиника имени Вальтера Лейтнера, *op. cit.*, примеч. 174, стр. 91-92.

²⁹⁹ Интервью с координатором Оккупай Уолл-Стрит, NYCLU, 25 мая 2012 г.

- взаимодействиях между участниками собрания, правоохранительными органами и иными лицами является важным следствием обязательств ОБСЕ и других стандартов по правам человека – свободы мирных собраний, свободы самовыражения и свободы СМИ. Позитивным является тот факт, что в ходе мониторинга представители БДИПЧ не наблюдали каких-либо существенных помех или препятствий работе журналистов или наблюдателей за собраниями.
237. В качестве позитивного факта следует также отметить, что во время собраний Оккупируй в США могло присутствовать и работать большое число наблюдателей NGO и журналистов. Вызывает, однако, озабоченность, что в ходе сбора информации, проводившегося в связи с собраниями Оккупируй, представители БДИПЧ получали сообщения о том, что наблюдатели за собраниями и журналисты иногда испытывали трудности при выполнении своей работы из-за введенных полицией ограничений.
238. Представляется, что ограничения на работу журналистов, типа введенных во время ликвидации палаточных лагерей Оккупируй в Лос-Анджелесе и Нью-Йорке, имели своей целью также и ограничение освещения этих событий в СМИ. В таком случае они не согласуются с соответствующими обязательствами ОБСЕ и с другими стандартами в области прав человека.
239. Кроме того, следует принять меры, которые гарантируют, что при любом задержании участников собраний сотрудники правоохранительных органов воздерживаются от задержания других лиц, в том числе наблюдателей за собранием и журналистов, не участвующих в противоправном поведении.
240. Информация, полученная БДИПЧ, свидетельствует о том, что в контексте протестов Оккупируй не имеющие аккредитации журналисты сталкивались с большими ограничениями доступа к месту собрания и подвергались большому риску ареста полицией. В отношении доступа журналистов к месту проведения собраний и прочих вводимых полицией ограничительных мер, таких как арест, следует заметить, что органы власти не должны проводить различие между журналистами с аккредитацией и без аккредитации, в том числе и гражданскими журналистами, путем ограничения возможности последних выполнять свою репортерскую работу.
241. Рекомендации для государств-участников:
- разрешить и способствовать мониторингу собраний международными и местными наблюдателями без введения ненужных ограничений на их работу;
 - обеспечить возможность беспрепятственного освещения журналистами публичных собраний;
 - в частности, в максимально возможной степени обеспечить доступ наблюдателей и журналистов ко всем местам, где они могут выполнять свою работу;

-
- обеспечить, чтобы не ограничивались возможности идентифицируемых неаккредитованных журналистов передавать информацию о собраниях, за исключением тех обстоятельств, когда ресурсы (такие как время и пространство) определенных мероприятий оказываются ограниченными;
 - обеспечить, чтобы задержание журналистов и наблюдателей за собраниями производилось только вследствие их участия в противоправном поведении, а не в результате массовых арестов или отсутствия у них аккредитации; их не следует арестовывать за то, что они не покинули определенное место после приказа покинуть территорию, если их присутствие не мешает действиям полиции.

ПРИЛОЖЕНИЕ I: СООТВЕТСТВУЮЩИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ

Хельсинки, 1975 г.

[...] Государства-участники [...]

ставят своей целью облегчать более свободное передвижение и контакты на индивидуальной и коллективной, неофициальной и официальной основе между людьми, учреждениями и организациями государств-участников [...].

София, 1989 г.

Государства-участники вновь заявляют о своем уважении права отдельных лиц, групп и организаций, занимающихся проблемами окружающей среды, свободно выражать свои мнения, объединяться с другими, проводить мирные собрания, а также получать, публиковать и распространять информацию об этих проблемах, без правовых и административных препятствий, несовместимых с положениями СБСЕ. Эти отдельные лица, группы и организации имеют право участвовать в публичном обсуждении проблем окружающей среды, а также устанавливать и поддерживать прямые и независимые контакты на национальном и международном уровнях.

Копенгаген, 1990 г.

[...] Государства-участники подтверждают, что

[...] 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;

[...] Государства-участники подтверждают, что более свободное передвижение и контакты между их гражданами имеют важное значение в контексте защиты и развития прав человека и основных свобод. Они будут обеспечивать, чтобы их политика в отношении въезда на их территории в полной мере соответствовала целям, изложенным в соответствующих положениях Заключительного акта, мадридского Итогового документа и венского Итогового документа. [...]

Париж, 1990 г.

[...] Мы подтверждаем, что без какой-либо дискриминации каждый человек имеет право на [...] свободу ассоциации и мирных собраний [...]

Москва, 1991 г.

Государства-участники будут признавать в качестве НПО организации, объявившие себя таковыми, согласно соответствующим национальным процедурам, и будут содействовать созданию условий для свободной деятельности таких организаций на своих территориях; в этих целях они будут:

- стремиться изыскивать возможности для дальнейшего улучшения условий для контактов и обменов мнениями между НПО и соответствующими национальными органами и государственными учреждениями;
- стремиться содействовать посещению их стран неправительственными организациями любого государства-участника с целью наблюдения за условиями в области человеческого измерения;
- приветствовать деятельность НПО, включая, в частности, проверку выполнения обязательств в рамках СБСЕ в области человеческого измерения;
- предоставлять НПО возможность, ввиду их важной роли в рамках человеческого измерения СБСЕ, доводить свои мнения до их собственных правительств и правительств всех других государств-участников во время будущей деятельности СБСЕ в области человеческого измерения.

Хельсинки, 1992 г.

[...] Государства-участники выражают свою твердую решимость обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и в этой связи создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в масштабах всего общества. Для этого они будут расширять оперативную основу СБСЕ, в том числе путем дальнейшего укрепления БДИПЧ, с тем чтобы позволить осуществлять более конкретный и наполненный реальным содержанием обмен информацией, идеями и озабоченностями, включая раннее предупреждение о возникновении напряженности и о потенциальных конфликтах. При этом они сосредоточат свое внимание на вопросах человеческого измерения, имеющих особое значение. Соответственно они будут постоянно следить за укреплением человеческого измерения, особенно в эпоху перемен.[...]

[...]БДИПЧ в качестве главного института в области человеческого измерения, будет:

(5а) оказывать помощь в наблюдении за выполнением обязательств в области человеческого измерения следующим образом:

- выступая в качестве места проведения двусторонних встреч в соответствии с пунктом 2, а также в качестве канала для обмена информацией в соответствии с пунктом 3 раздела по Механизму человеческого измерения, как он изложен в Итоговом документе Венской встречи;

- получая комментарии от государств, в которых побывали имеющие отношение к человеческому измерению миссии СБСЕ, не являющиеся миссиями в рамках Механизма человеческого измерения: Бюро будет направлять доклады таких миссий, а также возможные комментарии всем государствам-участникам, имея в виду их обсуждение на следующем совещании по рассмотрению выполнения или следующей конференции по обзору;
- принимая участие в миссиях или предпринимая их по поручению Совета или КСД;

[...]

(5с) оказывать помощь в других видах деятельности в области человеческого измерения, включая создание демократических институтов, следующим образом:

[...]

- осуществляя, при необходимости, контакты с соответствующими международными и неправительственными организациями;

Рим, 1993 г.

[...] В частности, БДИПЧ в соответствии со своим мандатом активизирует деятельность в следующих областях:

[...]

- получение информации от НПО, обладающих соответствующим опытом в области человеческого измерения;
- выполнение роли контактного пункта для получения информации, предоставляемой государствами-участниками в соответствии с обязательствами в рамках СБСЕ;
- распространение общей информации в области человеческого измерения и международного гуманитарного права.

Будапешт, 1994 г.

[...] [ODIHR] будет предоставлять вспомогательные материалы для ежегодного обзора выполнения и при необходимости давать разъяснения по полученной информации или дополнять ее.

Осло, 1998 г.

[...] ОБСЕ, ее институты и инструменты должны обеспечивать дальнейшее развитие практических программ по укреплению демократических институтов, прав человека и верховенства закона в регионе ОБСЕ. Следует повышать

способность к гибкому и оперативному реагированию на возникающие потребности и побуждать государства-участники обращаться за содействием через соответствующие институты и инструменты ОБСЕ. Так, БДИПЧ следует и далее развивать деятельность своих краткосрочных миссий консультантов ("группы по демократизации").

Стамбул, 1999 г.

[...] Мы в индивидуальном порядке подтверждаем свое желание полностью выполнять принятые нами обязательства. Мы также несем совместную ответственность за то, чтобы отстаивать принципы ОБСЕ. Мы [...] готовы использовать имеющиеся у ОБСЕ инструменты, средства и механизмы [...]. Мы будем в духе солидарности и партнерства сотрудничать на постоянной основе при рассмотрении вопросов выполнения.

Маастрихт, 2003 г

[...] Будет полностью задействован потенциал БДИПЧ в области наблюдения, а оперативное взаимодействие с другими органами по наблюдению в таких областях, как сбор данных, обмен информацией и совместный анализ, будет развиваться в целях составления максимально полной картины происходящего. Это позволит ОБСЕ эффективно сосредоточивать работу на самых приоритетных направлениях.

Хельсинки, 2008 г.

[...]Мы вновь заявляем, что каждый человек имеет право на свободу мысли, совести, религии или вероисповедания; свободу мнения и его выражения, свободу мирных собраний и ассоциаций. При осуществлении этих прав каждый человек может подвергаться только таким ограничениям, которые установлены законом и соответствуют нашим международным обязательствам [...]

**ПРИЛОЖЕНИЕ II: СОБРАНИЯ, МОНИТОРИНГ КОТОРЫХ ПРОВОДИЛСЯ
БДИПЧ В ПЕРИОД МЕЖДУ 5 МАЯ 2011 г. И 9 ИЮНЯ
2012 г.**

Даты	Государство-участник	Город	Тип события	Контр-протест	Краткое описание
5/5/2011	Молдова	Кишинев	Флэшмоб – группа ЛГБТИ	Нет	Очень короткий флэшмоб ЛГБТИ, без уведомления, но законный, собрал около 30 участников
21/5/2011	Украина	Киев	Флэшмоб – группа ЛГБТИ	Нет	10-минутный флэшмоб ЛГБТИ, собрал 6 участников.
4/6/2011	Словакия	Брати-слава	ЛГБТИ Pride	Да	Второе шествие ЛГБТИ Rainbow Pride в Словакии в составе примерно 1000 участников и связанная с ним контрдемонстрация, собравшая около 30 контрпротестующих.
11/6/2011	Италия	Рим	ЛГБТИ Pride	Да	Мероприятие ЛГБТИ Europride в составе примерно 500 000 участников, сопровождавшееся двумя небольшими удаленными контрпротестами с участием до 50 человек.
11/6/2011	Польша	Варшава	ЛГБТИ Pride	Да	Митинг Equality Pride и шествие в составе примерно 2000 участников, сопровождавшееся двумя контрдемонстрациями, собравшими до 430 контрпротестующих.

30/7/2011	Великобритания	Белфаст	ЛГБТИ Pride	Да	Мероприятие ЛГБТИ, которое собрало 17 000 участников, сопровождавшееся двумя небольшими мирными контрпротестами, собравшими до 110 человек.
2/10/2011	Сербия	Белград	Флэшмоб – группа ЛГБТИ	Нет	Неразрешенный мирный флэшмоб, собравший до 50 участников, организованный вместо запрещенного мероприятия Pride ЛГБТИ.
С 15 по 17/12/2011	Швейцария	Женева	Протест против саммита (Министерская конференция ВТО)	Нет	Небольшой лагерь сооружен перед местом проведения саммита (15-16 декабря) и статичный митинг с не более чем 150 участниками 17 декабря.
21/1/2012	Швейцария	Берн	Протест против саммита (ВЭФ)	Нет	Неразрешенное собрание против ВЭФ, до 200 участников, которым не разрешили шествие. Многие были локализованы сразу после прихода.
28/1/2012	Швейцария	Давос	Протест против саммита (ВЭФ)	Нет	Небольшой «лагерь иглу» на расстоянии от конференц-центра. Разрешенный статичный митинг 28 января, до 200 участников, затем неразрешенное шествие примерно 25 участников митинга.

15/3/2012	Венгрия	Будапешт	Многочисл. собрания во время национальн. праздника	Да	Многочисленные официальные и гражданские шествия и статичные митинги в честь национального праздника 15 марта (100 000 участников в мероприятиях Milla, 5 000 – в официальных мероприятиях., 300 – в митинге Дем. коалиции и 200 – в собраниях Jobbik), в том числе одновременные протесты.
С 18 по 21/5/2012	США	Чикаго	Протест против саммита (НАТО)	Нет	Многочисленные шествия и статичные митинги, до 5000 участников разрешенных собраний и сотни участников неразрешенных шествий.
18/5/2012	США	Фредерик, Мэриленд	Протест против саммита (G8)	Нет	Неразрешенное (но пользовавшееся содействием) шествие и разрешенный митинг из примерно 60 человек против саммита G8.
19/5/2012	США	Турмонт, Мэриленд	Протесты против саммита (G8)	Нет	Неразрешенный митинг из примерно 200 протестующих против присутствия бывшего премьер-министра Эфиопии Мелеса Зенави на саммите G8.
9/6/2012	Хорватия	Сплит	ЛГБТИ Pride	Нет	Второе мероприятие Pride ЛГБТИ в Сплите, собравшее до 300 участников.

ПРИЛОЖЕНИЕ III: ГЛОССАРИЙ ОСНОВНЫХ ТЕРМИНОВ

Собрание

Намеренное и временное присутствие группы лиц на общественной территории вне помещения с какой-либо общей целью.

Разрешение, санкция

Акт санкционирования; разрешение (ясно выраженное в письменном виде).

Ограничения в отношении содержания

Ограничение на выражение мнения в связи с его содержанием.

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.

Разгон

Официальное требование к участникам собрания покинуть место собрания под угрозой применения властями силы.

Локализация

Стратегия контроля над толпой, когда полиция организует кордоны, которые удерживают толпу в конкретных местах, не позволяя ей двигаться или расходиться.

Травматическое оружие

Оружие, которое предназначено для того, чтобы обездвижить цель, а не убить или нанести серьезную травму.

Уведомление

Извещение, которое содержит информацию о планируемом собрании и не является просьбой о разрешении.

Организатор

Лицо или лица, несущие основную ответственность за собрание.

Участник

Лицо, которое намеренно и добровольно присутствует на собрании и поддерживает выражаемое на нем мнение.

Разрешение

Официальное согласие административного органа на проведение собрания.

Пропорциональность (принцип)

Принцип, требующий, чтобы при применении властями мер для достижения за-

конной цели, предпочтение всегда отдавалось мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства.

Общественный порядок

Безопасность в общественных местах.

Общественная безопасность

Широкое понятие, включающее защиту населения в целом от разных видов серьезного ущерба, вреда или опасности, в том числе в чрезвычайных ситуациях.

Общественное место

Территория или место, доступное для свободного входа и выхода всех лиц без ограничения (например, улицы и парки).

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.

Распорядитель

Лицо, работающее совместно с организатором (организаторами) собрания, в обязанности которого входит содействие проведению собрания и оказание помощи по обеспечению соблюдения любых законных ограничений.