

**Управление систематизации законодательства и анализа судебной  
практики Верховного Суда Российской Федерации**

**Обобщение практики и правовых позиций  
международных договорных<sup>1</sup> и внедоговорных  
органов, действующих в сфере защиты прав и  
свобод человека, по вопросам защиты *права лица  
на свободу собраний и объединений*<sup>2</sup>**

2021 г.

---

<sup>1</sup> Включая практику Европейского Суда по правам человека (далее также – Европейский Суд, Суд).

<sup>2</sup> Перечень упомянутых в Обобщении правовых позиций не носит исчерпывающего характера.

Если иное не следует из контекста излагаемого материала, неофициальные переводы текстов постановлений Европейского Суда, принятых по делам в отношении Российской Федерации, получены из Аппарата Уполномоченного Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека – заместителя Министра юстиции Российской Федерации.

Переведенные на русский язык тексты решений и иных документов договорных и внедоговорных органов, действующих в рамках Организации Объединенных Наций, включая Совет ООН по правам человека, выдержки из которых приведены в настоящем Обобщении, размещены в соответствующем разделе официального сайта Организации Объединенных Наций: URL: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>.

В текстах в основном сохранены стиль, пунктуация и орфография авторов перевода.

При подготовке *Обобщения* также использовались материалы, изложенные в *Руководстве Европейского Суда по правам человека по прецедентной практике по Европейской конвенции о защите прав человека «Массовые протесты»* (Первое издание – 29 февраля 2020 года), поступившем в Верховный Суд Российской Федерации в рамках программы «Сеть Верховных Судов», которая действует под эгидой Европейского Суда по правам человека и препровожденном в суды общей юрисдикции (исх. № 110/20 от 20 мая 2020 года). URL: [https://echr.coe.int/Documents/Guide\\_Mass\\_protests\\_RUS.pdf](https://echr.coe.int/Documents/Guide_Mass_protests_RUS.pdf).

Ранее в суды направлялось подготовленное в Верховном Суде Российской Федерации в 2019 году *Обобщение правовых позиций межгосударственных органов по защите прав и свобод человека и специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека, по вопросу защиты права лица на свободу собраний* (исх. № УС1-64/19 от 12 апреля 2019 года). URL: [http://www.vsr.ru/documents/international\\_practice/27692/](http://www.vsr.ru/documents/international_practice/27692/).

**Содержание:**

<b>Общие положения.....</b>	<b>5</b>
<b>Сферы защиты права лица на свободу собраний и объединений.....</b>	<b>7</b>
<b>Возможные сферы (формы) вмешательства в право лица на свободу собраний и объединений.....</b>	<b>13</b>
<b>Позитивные обязательства государства по уважению, обеспечению и защите права лица на свободу собраний и объединений .....</b>	<b>16</b>
Общие положения .....	16
Обязанности и полномочия правоохранительных органов в ходе обеспечения права лица на свободу собраний. Прекращение проведения публичного мероприятия по инициативе органов власти. Применение указанными органами в том числе летальной силы .....	21
Позитивные обязательства государства по уважению, обеспечению и защите права лица наблюдать за собраниями, осуществлять их мониторинг и производить запись происходящих на них событий. Реализация указанного права со стороны журналистов ...	35
Позитивные обязательства государства в связи со сбором личной информации в ходе реализации лицом права на свободу собраний.....	37
Позитивные обязательства государства по обеспечению и защите права лица на доступ к информации, относящейся к собраниям .....	38
Позитивные обязательства государства по защите права лица на свободу собраний и объединений от вмешательства со стороны частных (третьих) лиц .....	39
Позитивные обязательства государства процессуального (процедурного) характера по защите права лица на свободу собраний и объединений .....	42
<b>Критерии правомерного вмешательства в право лица на свободу собраний и объединений.....</b>	<b>46</b>
Соблюдение критерия законности (правовой определенности) при осуществлении вмешательства в право лица на свободу собраний и объединений.....	49
Соблюдение критерия наличия законной (социально значимой) цели при осуществлении вмешательства в право лица на свободу собраний и объединений.....	51
<b>Соблюдение критерия необходимости (пропорциональности) при осуществлении вмешательства в право лица на свободу собраний .....</b>	<b>56</b>
общие положения .....	56
Процедура предварительного уведомления о проведении публичного (массового) мероприятия: согласование времени, места, способа (формы) проведения мероприятия (в аспекте соблюдения критерия необходимости вмешательства в право лица на свободу собраний).....	63
Согласование <i>места</i> проведения публичного мероприятия .....	68
Согласование <i>времени</i> проведения публичного мероприятия.....	72
Согласование <i>способа (формы)</i> проведения публичного мероприятия .....	73
Согласование <i>количества участников</i> публичного мероприятия.....	73
Наличие <i>иных требований</i> к проведению публичного мероприятия .....	74
Оценка соблюдения критерия о необходимости вмешательства в право лица на свободу собраний <i>в аспекте привлечения такого лица к юридической ответственности</i> в связи с проведением такого собрания .....	75

<b>Соблюдение критерия необходимости (пропорциональности) при осуществлении вмешательства в право лица на свободу объединений.....</b>	<b>78</b>
Вмешательство государства во внутреннюю деятельность объединений.....	79
Учреждение (ликвидация) объединений.....	81
Вопросы финансирования объединений.....	82
Учреждение (ликвидация) религиозных объединений.....	87
Вопросы регистрации религиозных объединений.....	89
Вопросы назначения священнослужителей.....	93
Вопросы финансирования религиозных объединений.....	93
Учреждение (ликвидация) политических партий. Вопросы финансирования их деятельности. Доступ политических партий к средствам массовой информации.....	94
Вопросы финансирования политических партий.....	99
Доступ политических партий к средствам массовой информации.....	100
Разнообразие, независимость и прозрачность средств массовой информации, доступ к которым должны иметь политические партии.....	102
Учреждение (ликвидация) профсоюзов.....	104
<b>Реализация лицом права на свободу собраний и объединений в условиях современных технологий.....</b>	<b>111</b>
<b>Соотношение права лица на свободу собраний и объединений и иных прав и свобод человека.....</b>	<b>114</b>
Соотношение активного и пассивного избирательного права и права на свободу собраний и ассоциаций.....	117
<b>Пределы осуществления прав. Вопрос злоупотребления правом на свободу собраний и объединений.....</b>	<b>120</b>

Согласно статье 20 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года<sup>3</sup>: «1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. 2. Никто не может быть принуждаем вступать в какую-либо ассоциацию».

В силу статьи 21 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года<sup>4</sup> «[п]ризнается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц».

Статьей 22 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривается: «1. Каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этим правом для лиц, входящих в состав вооруженных сил и полиции.

3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции Международной организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям».

В соответствии со статьей 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года<sup>5</sup>: «1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

---

<sup>3</sup> Далее – Всеобщая декларация прав человека.

<sup>4</sup> Далее – Международный пакт о гражданских и политических правах, Пакт.

<sup>5</sup> Далее – Конвенция.

## Общие положения

### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

[С]вобода собраний является фундаментальным правом в демократическом обществе и, наряду с правом на свободу выражения мнения, одной из его основ. Таким образом, оно не должно толковаться ограничительно (пункт 116 постановления от 12 июля 2014 года по делу «Примов и другие против Российской Федерации»).

[Л]юбые меры, препятствующие свободе собраний и свободе выражения мнения, кроме случаев подстрекательства к насилию или нарушения демократических принципов, оказывают демократии плохую услугу и даже угрожают ей (пункт 67 постановления от 15 мая 2014 года по делу «Тараненко против Российской Федерации»).

В демократическом обществе, основанном на верховенстве права, идеям, которые могут оспаривать существующий порядок, должна быть предоставлена возможность для надлежащего выражения через осуществление права собраний, а также другие законные средства (пункт 45 постановления от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против Российской Федерации»).

Несмотря на то, что в контексте [с]татья 11 Конвенции Суд очень часто ссылался на важную роль, которую играют политические партии в обеспечении плюрализма и демократии, тем не менее ассоциации, созданные в других целях, включая те, которые провозглашают или обучают религии, также очень важны для правильного функционирования демократии. Плюрализм также строится на истинном признании и уважении многообразия и динамики культурных традиций, этнических и культурных особенностей, религиозных убеждений, художественных, литературных и социально-экономических идей и представлений. Гармоничное взаимодействие лиц и групп с разными особенностями очень важно для достижения социального единства. Это является естественным, что там, где гражданское общество функционирует должным образом, участие граждан в демократическом процессе в большей степени было достигнуто через принадлежность к ассоциациям, в которых они могут взаимодействовать друг с другом и совместно добиваться общих целей (пункт 61 постановления от 5 октября 2006 года по делу «Московское отделение армии спасения против Российской Федерации»).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Специальный докладчик особо подчеркивает, что право на мирные собрания является основным правом человека и для его осуществления не требуется разрешение со стороны государства (пункт 77 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).*

*Права на свободу мирных собраний и свободу ассоциации признаются во множестве международных [актах], включая Всеобщую декларацию прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (пункт 50 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).*

*«Собрание», как оно обычно понимается, является преднамеренным и временным совместным присутствием в каком-либо закрытом или общественном месте с какой-либо конкретной целью и может принимать форму демонстраций, проводимых внутри помещений встреч, забастовок, процессов, митингов или сидячих демонстраций с целью формулирования требований и чаяний или проведения праздничных мероприятий... К собраниям могут быть потенциально отнесены даже спортивные мероприятия, музыкальные концерты и другие подобные совместные акции. Хотя собрание определяется как временное совместное мероприятие, оно может включать в себя длительные демонстрации, такие как длительные сидячие забастовки и протестные движения... Хотя собрание обычно понимается как физическое совместное присутствие людей, было признано, что защита прав человека, включая свободу собраний, может применяться к аналогичным взаимодействиям, происходящим в сетевом режиме (пункт 10 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года A/HRC/31/66).*

*Способность проводить собрания и действовать коллективно жизненно необходима для демократического, экономического, социального и личного развития, для выражения идей и для воспитания активных граждан.*

Собрания могут внести позитивный вклад в развитие демократических систем и, наряду с выборами, играют основополагающую роль в участии общественности, подотчетности правительства и в народном волеизъявлении в рамках демократических процессов (пункт 5 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66)<sup>6</sup>.

Собрания являются... средством выражения прочих социальных, экономических, политических, гражданских и культурных прав, а это означает, что они играют важную роль в деле защиты и поощрения широкого круга прав человека. Они могут иметь решающее значение для усиления голоса людей, которые подвержены маргинализации или стремятся предложить альтернативы традиционным политическим и экономическим интересам. *Собрания представляют собой способ взаимодействия не только с государством, но также со структурами, обладающими властью в обществе, включая корпорации, религиозные, образовательные и культурные учреждения, и с общественным мнением в целом* (пункт 6 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

### **Сферы защиты права лица на свободу собраний и объединений**

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

[С]татья 11 Конвенции защищает только право на свободу «мирных собраний». Это понятие не распространяется на демонстрации, когда организаторы и участники имеют намерения применить силу... Однако даже в том случае, если существует реальная опасность публичных беспорядков в результате демонстрации, которые произойдут в силу обстоятельств, находящихся вне контроля тех, кто ее организовал, подобная демонстрация не выходит за рамки пункта 1 статьи 11 Конвенции, а любое ограничение, примененное к такому собранию, должно соответствовать

---

<sup>6</sup> Режим доступа: URL: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/31/66](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/31/66).

положениям пункта 2 этой статьи (пункт 66 постановления от 15 мая 2014 года по делу «Тараненко против Российской Федерации»).

*Гарантии статьи 11 [Конвенции]... применяются ко всем собраниям, кроме тех, где организаторы и участники имеют в качестве цели распространение жестокости, разжигание насилия или отвержение основ демократического общества иным образом (пункт 402 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «Лашманкин и другие против Российской Федерации»).*

*[П]раво на свободу собраний распространяется как на частные встречи и встречи в общественных местах, так и на митинги и публичные шествия. Это право может осуществляться отдельными лицами и группами лиц (пункт 55 постановления от 26 июля 2007 года по делу «Махмудов против Российской Федерации»).*

*[С]вобода собрания, провозглашенная в [с]татье 11 Конвенции, защищает демонстрации, которые могут вызывать недовольство или оскорблять лиц, не разделяющих идеи или требования, которые отстаивают участники демонстрации... Участники должны иметь возможность продолжать демонстрацию без опасений подвергнуться физическому насилию со стороны противников (пункт 32 постановления от 26 июля 2007 года по делу «Баранкевич против Российской Федерации»).*

Европейский Суд неизменно рассматривает понятие «собрание» в качестве самостоятельного принципа... Учитывая формат собрания, который заявитель назвал *флешмобом*, Суд считает, что он подпадает под понятие «мирное собрание», содержащееся в статье 11 Конвенции (пункт 35 постановления от 19 февраля 2020 года по делу «Оботе против Российской Федерации»).

Суд неоднократно постановлял, что забастовки защищаются на основании статьи 11 [Конвенции] (пункт 57 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «Огневенко против Российской Федерации»).

### *Практика Комитета ООН по правам человека*

*Факт наличия защиты участия того или иного лица в каком-либо собрании в силу статьи 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] устанавливается в два этапа.*

*Во-первых, необходимо определить, охватываются ли действия соответствующего лица защитой, предоставляемой на основании этого права, т.е. представляют ли собой такие действия участие в «мирном собрании»...*

Если это так, то государство обязано уважать и обеспечивать права участников...

*Во-вторых*, необходимо установить, являются ли какие-либо ограничения на осуществление этого права законными в данном контексте (пункт 11 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Участие в собрании подразумевает организацию схода или участие в нем людей с такими целями, как самовыражение, изложение какой-либо позиции по конкретному вопросу или обмен идеями.* Сход также может проводиться с целью утверждения или подтверждения групповой солидарности или идентичности. Собрания могут преследовать не только такие цели, но и носить, например, развлекательный, культурный, религиозный или коммерческий характер и при этом подлежать защите в соответствии со статьей 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] (пункт 12 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

В то время как понятие «собрание» подразумевает, что в сходе будет участвовать более одного человека, одно единственное лицо, выражающее протест, пользуется в соответствии с Пактом сопоставимой защитой, например, в силу статьи 19 [Международного пакта о гражданских и политических правах]<sup>7</sup>. Хотя осуществление права на мирные собрания обычно понимается как нечто, относящееся к физическому сходу людей, предусмотренная статьей 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] *защита распространяется также на дистанционное участие в собраниях и их организацию, например, в онлайн-режиме* (пункт 13 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Во многих случаях мирные собрания организуются заранее, что оставляет организаторам время для уведомления органов власти с целью проведения необходимых приготовлений. Однако *стихийные собрания*, как правило, представляющие собой непосредственную реакцию на текущие события, независимо от того, координируются они или нет, в равной степени защищены статьей 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах]. *Контрдемонстрация* имеет место в том случае, когда собрание проводится для того, чтобы выразить свое несогласие с другим собранием. Оба собрания могут подпадать под сферу действия защиты статьи 21

---

<sup>7</sup> Свобода выражения мнений.

(пункт 14 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Мирное собрание противопоставляется собранию, характеризующемуся широкомасштабным и тяжким насилием. Таким образом, термины «мирный» и «ненасильственный» в этом контексте взаимозаменяемы. *Право на мирные собрания по определению не может осуществляться с применением насилия.* В контексте статьи 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] под насилием, как правило, подразумевается применение участниками физической силы к другим лицам, которое может привести к телесным повреждениям или смерти, а также к нанесению значительного материального ущерба. *Просто толкание и оттеснение или создание помех автомобильному или пешеходному движению или повседневной деятельности насилием не являются* (пункт 15 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Если участники собрания ведут себя мирно, то тот факт, что его организаторы или участники не соблюли отдельные внутренние правовые требования к проведению собрания, сам по себе не выводит участников из сферы защиты, предусмотренной статьей 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах].* Коллективное гражданское неповиновение или акции прямого действия могут подпадать под действие статьи 21 при том условии, что они не носят насильственного характера (пункт 16 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Четкую разницу между мирными и немирными собраниями можно провести не всегда, однако по презумпции собрания считаются мирными.* Более того, отдельные акты насилия со стороны некоторых участников не следует приписывать другим участникам, организаторам или собранию как таковому. Таким образом, некоторые участники собрания могут быть защищены на основании статьи 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах], а другие участники того же собрания – нет (пункт 17 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Чтобы ответить на вопрос о том, является ли то или иное собрание мирным, необходимо установить, исходит ли от его участников насилие.*

Насилие в отношении участников мирного собрания со стороны органов власти или провокаторов, действующих от их имени, не превращает такое собрание в немирное. То же самое касается и насилия в отношении собрания со стороны публики или участников контрдемонстраций (пункт 18 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Действия конкретных участников собрания могут быть сочтены насильственными, если органы власти смогут представить достоверные доказательства того, что до или во время мероприятия эти участники подстрекали других к насилию и что такие действия могут привести к насилию, что участники намерены применить насилие и планируют осуществить такие намерения или что насилие с их стороны неизбежно*<sup>8</sup>. Отдельных примеров таких действий недостаточно для того, чтобы охарактеризовать все собрание как немирное, однако если они явно широко практикуются внутри собрания, то участие в нем как таковое больше не защищено на основании статьи 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] (пункт 19 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Ношение участниками собрания предметов, которые являются или могут считаться оружием, или защитного снаряжения (такого как противогазы или шлемы) не обязательно достаточно для признания действия этих участников насильственными. Этот вопрос должен решаться в каждом конкретном случае в зависимости, в частности, от национального регулирования ношения оружия (особенно огнестрельного), местных культурных обычаев, наличия признаков намерения применить насилие и опасности насилия, которую представляет собой присутствие таких предметов (пункт 20 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*В соответствии со статьей 20 Пакта мирные собрания не могут использоваться для пропаганды войны (статья 20, пункт 1) или выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющего*

---

<sup>8</sup> Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (А/НРС/22/17/Add.4, приложение), пункт 29 «f»).

Режим доступа: URL: <https://www.ohchr.org/RU/Issues/FreedomOpinion/Articles19-20/Pages/Index.aspx>

*собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию* (статья 20, пункт 2). Насколько это возможно, в таких случаях *следует принимать меры в отношении отдельных нарушителей, а не всего собрания в целом*. Меры в связи с участием в собраниях, основные идеи которых подпадают под действие статьи 20, должны приниматься в соответствии с требованиями к ограничениям, изложенными в статьях 19 и 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах]<sup>9</sup> (пункт 50 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

Специальный докладчик подчеркивает, что *право на свободу ассоциации включает право на образование политических партий, борющихся за власть, и других ассоциаций, преследующих цели, которые могут восприниматься как «политические»*. Так, право на свободу мирных собраний включает право на участие в политических демонстрациях. Фактически одна из основных целей этих прав состоит в сохранении возможности мирно выражать недовольство политическими лидерами (пункт 52 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Размещен 10 августа 2016 года. А/НРС/32/36).

*Свобода организовывать публичные собрания и участвовать в них должна быть гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и иным видам организаций* (пункт 15 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).

---

<sup>9</sup> Замечание общего порядка № 34, пункты 50–52; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, статья 4; и Общая рекомендация № 35 (2013) Комитета по ликвидации расовой дискриминации о борьбе с ненавистническими высказываниями расистского толка. См. также Рабатский план действий, пункт 29 и Бейрутскую декларацию «Вера за права человека» (А/НРС/40/58, приложения I и II).

## Возможные сферы (формы) вмешательства<sup>10</sup> в право лица на свободу собраний и объединений<sup>11</sup>

### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

*«[В]мешательство» не обязательно должно являться прямым запретом, юридическим или de facto, но может состоять из различных иных мер, предпринятых властями. Термин «ограничения» в пункте 2 статьи 11 [Конвенции] следует толковать не только как меры, принятые до или во время проведения собрания, но и, например, как меры карательного характера, предпринятые впоследствии... Так, предварительный запрет может иметь негативное воздействие на лиц, которые намерены принять участие в собрании и, таким образом, является вмешательством, даже если впоследствии собрание проводится без препятствий со стороны властей... Распоряжение об изменении времени или места проведения собрания также может представлять собой вмешательство... То же самое касается мер, предпринятых властями в ходе собрания, например, разгон собраний или арест его участников... и применение наказания за участие в собрании (пункт 52 постановления от 20 февраля 2014 года по делу «Носов и другие против Российской Федерации»).*

*Отказ в разрешении человеку совершить поездку в целях присутствия на митинге... представляет собой вмешательство (пункт 404 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «Лаиманкин и другие против Российской Федерации»).*

*Право на свободу собраний включает в себя право на выбор времени, места и способа проведения собрания в рамках, установленных в пункте 2 статьи 11 [Конвенции]... Суд подчеркивает в этой связи, что самостоятельность организаторов в определении места, времени, способа проведения, например, будет ли это статичное собрание или процессия, или будет сообщение выражено в виде речей, слоганов, растяжек или иным способом, является важным аспектом свободы собраний. Таки образом, цель собрания часто связана с определенным местом и (или) временем, чтобы оно могло состояться в поле видимости и слышимости своего целевого объекта и во время, когда сообщение может иметь наибольшее влияние... Соответственно, в случаях, когда время и место собрания являются критически важными для участников, распоряжение об изменении времени или места может являться вмешательством в их свободу собраний, как и*

---

<sup>10</sup> Ограничения.

<sup>11</sup> Упомянутые здесь сферы вмешательства не носят исчерпывающего характера.

*запрет на речи, слоганы и растяжки* (пункт 405 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «*Лашманкин и другие против Российской Федерации*»).

[О]тказ в регистрации объединения может представлять собой вмешательство в осуществление права на свободу объединений (пункт 29 постановления от 5 октября 2004 года по делу «*Президентская партия Мордовии против Российской Федерации*»)<sup>12</sup>.

[П]раво верующих на свободу вероисповедания, которое включает в себя право исповедовать любую религию совместно с другими, предполагает, что верующим разрешено свободно общаться без произвольного вмешательства Государства. *Решение о ликвидации религиозной общины является посягательством на право свободы вероисповедания в соответствии со статьей 9 Конвенции, толкуемой в свете статьи 11 [Конвенции], предусматривающей право на свободу объединения* (пункт 52 постановления от 12 июня 2014 года по делу «*Библейский Центр Чувашской Республики против Российской Федерации*»).

[С]рыв религиозного собрания, повлекший его преждевременное прекращение, является ограничением права на свободу религии (пункт 40 постановления от 25 февраля 2020 года по делу «*Дубровина и другие против Российской Федерации*»).

### *Практика Комитета ООН по правам человека*

Статья 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] и связанные с ней права защищают участников *не только во время собрания и в месте его проведения. Охватываются также сопутствующие мероприятия, проводимые отдельным лицом или группой лиц вне непосредственного контекста схода, но являющиеся неотъемлемой частью надлежащего проведения собрания. Таким образом, обязательства государств-участников распространяются на такие действия, как:*

---

<sup>12</sup> «Устоявшаяся прецедентная практика Европейского Суда заключается в том, что *возможность учреждения юридического лица для совместной деятельности в сфере взаимного интереса представляет собой один из важнейших аспектов свободы объединения, без которого это право лишено всякого значения. Отказ национальных властей в предоставлении статуса юридического лица объединению лиц, религиозному или иному, составляет вмешательство в осуществление права на свободу объединения с другими...* Европейский Суд ранее признавал, что отказ властей в регистрации группы прямо затрагивает саму группу и ее председателей, учредителей или индивидуальных членов... В вопросе об организации религиозной общины отказ в ее признании в качестве юридического лица также рассматривался как вмешательство в право на свободу религии с точки зрения статьи 9 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод], осуществляемое самой общиной и ее отдельными членами» (пункт 84 постановления от 1 октября 2009 года по делу «*Кимля и другие против Российской Федерации*»).

- мобилизация ресурсов участниками или организаторами;
- планирование;
- распространение информации о предстоящем мероприятии;
- подготовка к мероприятию и поездка на него;
- общение между участниками до и во время собрания;
- трансляция собрания или с него и уход с собрания после его окончания.

*На эти действия, как и на участие в самом собрании, могут налагаться ограничения, но они должны быть минимальными.* Кроме того, никто не должен подвергаться преследованиям или репрессиям в иной форме в результате своего присутствия на мирном собрании или в связи с ним (пункт 33 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Многие сопутствующие мероприятия происходят в режиме онлайн или иным образом зависят от цифровых услуг. Такие действия также защищены в соответствии со статьей 21 [Пакта].* Государства-участники не должны, например, блокировать подключение к сети «Интернет» или создавать помехи в связи с мирными собраниями. То же самое касается создания помех для подключения или доступа к контенту в определенных географических зонах или при попытках подключения посредством определенных технологий. Государствам следует не допускать необоснованных ограничений собраний или частной жизни участников собраний в результате деятельности поставщиков интернет-услуг и посредников. Любые ограничения работы систем распространения информации должны соответствовать критериям ограничения свободы выражения мнений (пункт 34 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

Право на свободу мирных собраний включает в себя право:

- планировать;
- организовывать;
- рекламировать собрание;
- содействовать его проведению любым законным способом.

*Любые ограничения таких видов деятельности должны рассматриваться как предварительное ограничение осуществления этого права.* Ограничения свободы ассоциации и выражения мнений могут также эффективно служить в качестве ограничения свободы мирных собраний

(пункт 19 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).

*Способность использовать коммуникационные технологии надежно и конфиденциально имеет жизненно важное значение для организации и проведения собраний.* Ограничения на доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» или на выражение мнений в сети должны быть необходимыми и соразмерными и применяться органом, который не зависит от какого бы то ни было политического, коммерческого или иного необоснованного влияния, и следует предусмотреть достаточные гарантии против злоупотребления... Практика блокирования сообщений – с целью воспрепятствовать организации онлайн-собрания или оповещению о нем – редко удовлетворяет этим требованиям (пункт 75 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).

## **Позитивные обязательства государства по уважению, обеспечению и защите права лица на свободу собраний и объединений**

### ***Общие положения***

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

[Х]отя основной целью [с]татьи 11 Конвенции является защита гражданина против произвольного вмешательства публичных властей в осуществление защищаемых прав, однако *в дополнение может иметь место позитивное обязательство обеспечивать эффективное использование этих прав* (пункт 27 постановления от 26 июля 2007 года по делу «Баранкевич против Российской Федерации»).

[Н]а национальные органы власти возложено *позитивное обязательство в отношении законных демонстраций по обеспечению их мирного проведения и безопасности всех граждан.* Органы власти имеют широкие пределы усмотрения при выборе подлежащих использованию средств... В этой связи следует отметить: Суд уже устанавливал, что *необычно длительные проверки участников, приведшие к задержке собрания,*

составили неоправданное вмешательство в право заявителей на свободу собраний... Таким образом, применение мер безопасности в ходе публичных мероприятий, с одной стороны, является частью позитивных обязательств властей для обеспечения мирного проведения собрания и безопасности всех граждан, но, с другой стороны, также составляет ограничение осуществления права на свободу собраний (пункт 465 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «*Лашманкин и другие против Российской Федерации*»).

### *Практика Комитета ООН по правам человека*

Пакт налагает на государства-участники обязательство:

- «уважать и обеспечивать» все признаваемые в Пакте права (статья 2, пункт 1),
- принять законодательные и другие меры для достижения этой цели (статья 2, пункт 2),
- обеспечивать привлечение к ответственности,
- а также предоставлять эффективные средства правовой защиты в случае нарушения закрепленных в Пакте прав (статья 2, пункт 3)<sup>13</sup>.

Таким образом, обязательство государств-участников в отношении права на мирные собрания включает в себя эти различные элементы, хотя в некоторых случаях это право может быть ограничено в соответствии с критериями, перечисленными в статье 21 (пункт 21 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Обязательство *уважать и обеспечивать* право мирных собраний налагает на государства *негативные и позитивные обязанности* до, во время и после собраний. *Негативная обязанность* заключается в том, чтобы не допускать неоправданного вмешательства в проведение мирных собраний. Государства обязаны, например:

- не запрещать;
- не ограничивать;
- не блокировать;
- не рассеивать;
- и не срывать мирные собрания без веских на то оснований;
- а также не налагать санкции на участников или организаторов без законных оснований (пункт 23 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

<sup>13</sup> См. также Замечание общего порядка № 31.

*[Н]а государствах-участниках лежат определенные позитивные обязанности по содействию проведению мирных собраний и созданию условий для достижения их участниками своих целей. Таким образом, государства должны содействовать созданию благоприятных условий для осуществления права на мирные собрания без дискриминации и создать правовую и институциональную базу, позволяющую эффективно осуществлять это право. В некоторых случаях органам власти придется принять определенные меры. Так, может потребоваться перекрыть улицы, перенаправить движение или обеспечить безопасность. В случае необходимости государства должны также защищать участников от возможных злоупотреблений со стороны негосударственных субъектов, например, от вмешательства или насилия со стороны других представителей общественности, участников контрдемонстраций или сотрудников частных охранных предприятий (пункт 24 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Государства должны обеспечивать, чтобы законы и их толкование и применение не приводили к дискриминации в осуществлении права на мирные собрания, например по признаку расы, цвета кожи, этнической принадлежности, возраста, пола, языка, имущественного положения, религии или убеждений, политических или иных мнений, национального или социального происхождения, рождения, принадлежности к меньшинству, коренного или иного статуса, инвалидности,... или иного статуса. Особые усилия должны быть приложены, чтобы обеспечить равное и эффективное поощрение и защиту права на мирные собрания лиц, которые являются членами групп, подвергающихся или подвергавшихся дискриминации, или которые могут сталкиваться с отдельными трудностями в том, что касается участия в собраниях. Кроме того, государства обязаны защищать участников от всех форм дискриминационных злоупотреблений и нападений (пункт 25 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Право на мирные собрания не ограждает участников от протестов со стороны других членов общества. Государства должны уважать и обеспечивать проведение контрдемонстраций как полноценных собраний, не допуская при этом необоснованного срыва тех собраний, против которых они направлены (пункт 26 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Возможность того, что мирное собрание может спровоцировать негативную реакцию или даже насилие со стороны некоторых групп населения, не является достаточным основанием для запрета собрания или ограничений в его отношении. Государства обязаны принимать все разумные меры, которые не влекут за собой несоразмерного бремени, для защиты всех участников и для обеспечения проведения таких собраний без нарушений их хода (пункт 27 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

Полное и свободное осуществление права на свободу мирных собраний возможно только там, где созданы благоприятные и безопасные условия для широкой общественности, в том числе для гражданского общества и правозащитников, и где нет чрезмерных или необоснованных ограничений доступа к общественным местам. Препятствия созданию и работе ассоциаций, слабая защита лиц, осуществляющих и защищающих права человека, от репрессий, чрезмерные и несоразмерные наказания за нарушения закона, необоснованные ограничения на использование общественных мест – все это негативно сказывается на осуществлении права на свободу мирных собраний (пункт 7 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).

*Надлежащее управление собраниями требует защиты широкого круга прав и их осуществления всеми заинтересованными сторонами. Участники собраний имеют целый ряд охраняемых прав, включая следующие права:*

- на свободу мирных собраний, мнений, ассоциаций и убеждений;
- участие в ведении государственных дел;
- физическую неприкосновенность, включая права на безопасность, на свободу от жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и на жизнь;
- человеческое достоинство;
- неприкосновенность частной жизни;
- эффективное средство правовой защиты от любых нарушений прав человека (пункт 8 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без

надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года А/НРС/31/66)<sup>14</sup>.

Международное право требует, чтобы государства уважали и гарантировали права всех лиц. *Обязательство гарантировать* права означает, что государства должны воздерживаться от ограничения осуществления прав в случаях, когда это прямо не разрешено международным правом. *Обязательство гарантировать права* – это *позитивная обязанность*, которая требует от государств как *реализации*, так и *защиты* прав. *Защита* прав требует принятия позитивных мер по предотвращению действий негосударственных субъектов, которые могут помешать их осуществлению. *Реализация* прав требует от государств создания, облегчения или обеспечения необходимых условий для осуществления прав (пункт 14 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).

*Обязанность государства защищать собрания и содействовать их проведению распространяется на одновременные собрания и контрдемонстрации, в случае которых участники одного или нескольких собраний выражают несогласие с участниками других собраний. Следует способствовать, насколько это возможно, проведению собраний, включая стихийные собрания и контрдемонстрации, в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории* (пункт 24 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).

*Обязанность государства содействовать проведению собраний предполагает его ответственность за предоставление основных услуг,*

---

<sup>14</sup> «[И] одно из прав, которыми пользуются участники данного собрания, никоим образом не зависит от выражаемого ими политического или какого-либо иного контента» (пункт 11 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).

*включая управление дорожным движением, обеспечение медицинских услуг и услуг по уборке. Организаторы не должны отвечать за предоставление таких услуг, и от них не следует требовать участия в оплате связанных с ними расходов (пункт 40 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

**Обязанности и полномочия правоохранительных органов в ходе обеспечения права лица на свободу собраний. Прекращение проведения публичного мероприятия по инициативе органов власти. Применение указанными органами в том числе летальной силы<sup>15</sup>**

*Практика Европейского Суда по права человека  
в отношении Российской Федерации*

*[О]пределение того, как реагировать на публичное мероприятие, относится, в первую очередь, к рамкам сферы дискреционного права национальных властей, напрямую взаимодействующих с участниками (пункт 169 постановления от 26 апреля 2016 года по делу «Новикова и другие против Российской Федерации»).*

*[Д]аже в делах, где органы власти не были уведомлены о публичном мероприятии в надлежащем порядке, но где участники такого мероприятия не представляли опасность для общественного порядка, *разгон мирного собрания милицией не может рассматриваться как «необходимый в демократическом обществе»* (пункт 56 постановления от 26 июня 2014 года по делу «Крупко и другие против Российской Федерации»).*

*В... особых обстоятельствах, в которых немедленное реагирование может быть оправданным, например, в ответ на политическое событие в форме спонтанной демонстрации, *прекращение* связанного с таким событием публичного мероприятия исключительно из-за отсутствия необходимого предварительного уведомления, без совершения каких-либо незаконных действий со стороны ее участников, *может представлять собой**

<sup>15</sup> *Для сведения:* в 2021 году в Верховном Суде Российской Федерации подготовлено *Обобщение практики и правовых позиций международных договорных и внедоговорных органов, действующих в сфере защиты прав и свобод человека, по вопросам защиты права лица на жизнь.* Размещено на официальном сайте Верховного Суда Российской Федерации в разделе «Документы (подраздел «Международная практика» за 2021 год). URL: [http://www.vsrfr.ru/documents/international\\_practice/30129/](http://www.vsrfr.ru/documents/international_practice/30129/)

*несоразмерное ограничение свободы мирных собраний* (пункт 43 постановления от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против Российской Федерации»).

*[П]о истечении определенного времени, достаточного участникам для достижения своих целей, разгон незаконного собрания можно считать оправданным в интересах общественного порядка и защиты прав других лиц, чтобы, например, предотвратить ухудшение санитарных условий или сбои в работе транспорта, вызванные собранием* (пункт 58 постановления от 20 февраля 2014 года по делу «Носов и другие против Российской Федерации») <sup>16</sup>.

*Европейский Суд считает допустимым, что в определенных обстоятельствах власти могут иметь законные основания для [доставления лица в отделение полиции]. Например, лицо может быть доставлено в отделение полиции для пресечения явно противоправных действий в случаях, когда такое лицо отказывается выполнять законное распоряжение о прекращении таких действий, или на иных основаниях, перечисленных, в частности, в пункте 1 статьи 5 Конвенции* (пункт 177 постановления от 26 апреля 2016 года по делу «Новикова и другие против Российской Федерации»).

*[В] случаях, когда обе стороны (демонстранты и милиция) участвуют в насильственных действиях, иногда необходимо рассмотреть, кто начал такие насильственные действия* (пункт 157 постановления от 12 июня 2014 года по делу «Примов и другие против Российской Федерации»).

*[В]озможность экстремистов с насильственными намерениями, не являющимися членами организованных обществ, присоединиться к*

---

<sup>16</sup> Суд отметил: «в данном случае власти проявили терпимость по отношению к демонстрации заявителей, несмотря на тот факт, что она была объявлена незаконной. Действительно, несмотря на отказ властей утвердить выбранное ими место проведения мероприятия в центре города, протестующие все же собрались в этом месте и оставались там в течение более двух месяцев. По крайней мере, в одном случае, спустя примерно две недели после начала демонстрации, сотрудники милиции просили протестующих разойтись и демонтировали их палатки. Тем не менее хотя протестующие отказались подчиняться требованию о прекращении демонстрации, милиция не стала прибегать к силе, чтобы их разогнать. Протестующим никто не помешал повторно установить палатки и оставаться на том же месте столько, сколько они хотят. Они имели возможность демонстрировать плакаты и баннеры, заявляя о своем недовольстве и требованиях, на протяжении всего времени проведения демонстрации. Необходимо отметить также факт того, что ни один из протестующих не был привлечен к ответственности в связи с его участием в демонстрации» (пункт 59 постановления от 20 февраля 2014 года по делу «Носов и другие против Российской Федерации»).

По данному делу не было допущено нарушения требований статьи 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

митингу, не может фактически исключать [прав по статье 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод]. Даже если существует реальный риск, что публичное мероприятие «выльется», т.е. трансформируется в беспорядки вследствие событий, находящихся вне сферы контроля организаторов, такое мероприятие не может исключительно по указанной причине не подпадать под действие пункта 1 статьи 11 Конвенции (пункт 155 постановления от 12 июня 2014 года по делу «Примов и другие против Российской Федерации»).

### *Практика Комитета ООН по правам человека*

*Сотрудники правоохранительных органов, участвующие в охране общественного порядка при проведении собраний, должны уважать и обеспечивать осуществление основных прав организаторов и участников, защищая при этом журналистов, лиц, ведущих мониторинг, и наблюдателей, медицинский персонал и иных граждан, а также государственную и частную собственность от причинения вреда. Органам власти следует в качестве основного подхода стремиться в случае необходимости содействовать проведению мирных собраний (пункт 74 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37)<sup>17</sup>.*

*В случае необходимости присутствия сотрудников правоохранительных органов охрану общественного порядка при проведении собрания следует планировать и осуществлять таким образом, чтобы обеспечить возможность проведения собрания в предусмотренном порядке и свести к минимуму возможность причинения вреда какому-либо лицу и ущерба имуществу (пункт 76 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Должны существовать четкая схема субординации, а также протоколы регистрации и документирования событий, обеспечения идентификации сотрудников и сообщения о любом применении силы (пункт 77 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

---

<sup>17</sup> Режим доступа: URL:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f37&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f37&Lang=en).

*Сотрудникам правоохранительных органов следует прилагать усилия для деэскалации ситуаций, которые могут вылиться в насильственные действия. Они обязаны исчерпать ненасильственные средства и дать предварительное предупреждение, если применение силы становится абсолютно необходимым, за исключением случаев, в которых и то, и другое будет явно неэффективным. Любое применение силы должно соответствовать основополагающим принципам законности, необходимости, пропорциональности, предосторожности и недискриминации, применимым к статьям 6 и 7 Пакта, а лица, применяющие силу, должны нести ответственность за каждый случай применения силы<sup>18</sup>. Внутренние правовые режимы, регулирующие применение силы сотрудниками правоохранительных органов, должны быть приведены в соответствие с требованиями, закрепленными в международном праве, на основе таких стандартов, как *Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка* и *Руководство Организации Объединенных Наций по соблюдению прав человека при применении менее смертоносного оружия в правоохранительной деятельности* (пункт 78 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*С законной правоохранительной целью во время собрания в необходимых случаях может быть использована только минимально требуемая сила. После того, как необходимость в применении силы отпала, например, после надежного задержания применившего насилие лица, дальнейшее использование силы недопустимо<sup>19</sup>. Сотрудники правоохранительных органов могут применять силу в степени, не превышающей пропорциональную законной цели, заключающейся в рассеивании участников собрания, предотвращении преступления или осуществлении или содействии законному задержанию правонарушителей или лиц, подозреваемых в совершении правонарушения. Внутреннее право не должно наделять должностных лиц широкими неограниченными полномочиями, например применять «силу» или «всю необходимую силу» для рассеивания собраний или просто «стрелять по ногам». В частности, внутреннее право не должно допускать применения силы к участникам собрания беспричинно, чрезмерно или на дискриминационной основе (пункт 79 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

---

<sup>18</sup> Замечание общего порядка № 36 (2018) о праве на жизнь, пункты 13–14.

<sup>19</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, статья 3.

*Для охраны общественного порядка во время собраний следует направлять только сотрудников правоохранительных органов, прошедших подготовку по соответствующим вопросам, включая применимые стандарты в области прав человека. В ходе подготовки сотрудников нужно информировать об особых потребностях в ходе участия в мирных собраниях отдельных лиц или групп населения, находящихся в уязвимом положении, к которым в некоторых случаях могут относиться женщины, дети и инвалиды (пункт 80 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Все сотрудники правоохранительных органов, на которых возложены задачи по охране общественного порядка в ходе собраний, должны быть должным образом экипированы, включая в случае необходимости надлежащее и позволяющее выполнять данные задачи менее смертоносное оружие и защитное снаряжение... Правоохранительным органам следует проявлять бдительность в отношении потенциально дискриминационного воздействия определенных тактических действий своих сотрудников, в том числе в контексте новых технологий. Они должны принимать соответствующие меры (пункт 81 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Профилактическое задержание конкретных лиц с тем, чтобы помешать их участию в собраниях, может представлять собой произвольное задержание, которое несовместимо с правом на мирные собрания, особенно в том случае, если задержание длится более нескольких часов. В случае если такое задержание допустимо по внутреннему праву, то к нему можно прибегать только в самых исключительных случаях, его длительность не должна превышать строго необходимого времени и оно может производиться только если у органов власти имеются доказательства намерения соответствующих лиц совершить насильственные действия в ходе конкретного собрания или подстрекать к таким действиям и если другие меры, направленные на предотвращение насилия, со всей очевидностью будут неэффективны. Практика неизбирательных массовых арестов до, во время или после собрания является произвольной и, следовательно, неправомерной (пункт 82 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Право останавливать граждан и проводить личный досмотр применительно к тем, кто участвует или собирается участвовать в собраниях, должно осуществляться при наличии обоснованных подозрений в*

*совершении или угрозе совершения серьезного правонарушения и не должно использоваться дискриминационно. Только лишь тот факт, что органы власти связывают какое-либо лицо с мирным собранием не является разумным основанием для его остановки и личного досмотра (пункт 83 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. CCPR/C/GC/37).*

*Блокирование (рассечение), при котором сотрудники правоохранительных органов окружают и блокируют группу участников, может применяться только в случае необходимости этой меры и ее пропорциональности необходимости пресечения фактически совершаемого насилия или устранения неминуемой угрозы, исходящей от этой группы. Во многих случаях предпочтительнее применять не рассечение, а необходимые правоохранительные меры в отношении конкретных лиц. Особое внимание следует уделять блокированию, насколько это возможно, только лиц, непосредственно связанных с насилием, и ограничению продолжительности блокирования до минимально необходимого. В тех случаях, когда блокирование применяется неизбежно или в карательном порядке, оно нарушает право на мирные собрания, а также может нарушать другие права, такие как недопустимость произвольного задержания и свобода передвижения (пункт 84 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. CCPR/C/GC/37).*

*Рассеивание собрания может осуществляться только в исключительных случаях. К рассеиванию можно прибегнуть, если собрание как таковое уже не является мирным или если имеются явные свидетельства неминуемой угрозы серьезного насилия, которую нельзя разумно устранить с помощью более пропорциональных мер, таких как задержание конкретных лиц. В любом случае необходимо строго соблюдать правила применения силы, действующие для правоохранительных органов.... Собрание, остающееся мирным, но создающее существенные помехи, например, длительное блокирование движения, может быть рассеяно, как правило, только в том случае, если такие помехи являются «серьезными и продолжительными» (пункт 85 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. CCPR/C/GC/37).*

*В тех случаях, когда решение о рассеивании принято в соответствии с внутренним и международным правом, следует избегать применения силы. Если в данных обстоятельствах это невозможно, то может быть применена*

только минимально необходимая сила<sup>20</sup>. Насколько это возможно, силу во всех случаях следует применять в отношении конкретного лица или группы лиц, совершающих насильственные действия или угрожающих насилем. Силу, в результате применения которой могут быть нанесены телесные повреждения, не являющиеся незначительными, не следует применять к отдельным лицам или группам, оказывающим пассивное сопротивление (пункт 86 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Менее смертоносные виды оружия с широким радиусом поражения (слезоточивый газ и водяные пушки), как правило, имеют неизбирательное действие. При применении такого оружия следует прилагать все разумные усилия для ограничения рисков, таких как создание паники или причинение вреда случайно находящимся в данной зоне лицам.* Такое оружие следует применять только в качестве крайней меры, после устного предупреждения и при том условии, что у участников собрания имеется возможность разойтись. Слезоточивый газ не следует применять в закрытых пространствах (пункт 87 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Огнестрельное оружие не является надлежащим средством охраны общественного порядка при проведении собраний.* Оно ни в коем случае не должно использоваться... [просто] для рассеивания собрания. С тем чтобы применение огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов в контексте собраний соответствовало нормам международного права все подобные случаи должны ограничиваться применением к конкретным лицам в обстоятельствах, в которых это строго необходимо для противодействия неминуемой угрозе смерти или тяжких телесных повреждений. Учитывая угрозу, которую такое оружие представляет для жизни, этот минимальный порог следует также применять к стрельбе резиновыми пулями с металлическим сердечником<sup>21</sup>. В случае если сотрудники правоохранительных органов готовятся к применению силы или если насильственные действия представляются вероятными, то органы власти должны обеспечить также наличие соответствующих медицинских объектов. *При охране общественного порядка при проведении собраний беспорядочная стрельба или использование огнестрельного оружия в*

<sup>20</sup> Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принцип 13; и A/HRC/26/36, пункт 75.

<sup>21</sup> Руководство Организации Объединенных Наций по соблюдению прав человека при применении менее смертоносного оружия в правоохранительной деятельности, пункт 7.5.8.

*полностью автоматическом режиме не правомерны ни в каком случае (пункт 88 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Направление на собрания сотрудников в штатском должно осуществляться только при условии строгой необходимости в данных обстоятельствах, и такие сотрудники ни в коем случае не должны подстрекать к насилию. Прежде чем провести личный досмотр, задержание или применить силу, сотрудники в штатском должны представиться соответствующим лицам (пункт 92 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Государство несет конечную ответственность за правоохранительную деятельность во время собрания и может делегировать соответствующие задачи частным охранным предприятиям только в исключительных обстоятельствах. В таких случаях с государства не снимается ответственность за действия данных поставщиков услуг. Это дополняет ответственность частных охранных предприятий согласно с внутренним и, в соответствующих случаях, международным правом. Органам власти следует закрепить в национальном законодательстве роль и права частных охранных предприятий в области правоохранительной деятельности, а также строго регламентировать применение ими силы и подготовку кадров (пункт 93 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Использование сотрудниками правоохранительных органов записывающих устройств во время собраний, включая персональные видеорегистраторы, может играть положительную роль в обеспечении подотчетности, если они используются продуманно. В то же время органам власти следует предусмотреть ясные и общедоступные рекомендации с тем, чтобы обеспечить их использование в соответствии с международными стандартами в отношении неприкосновенности частной жизни и не допускать их сдерживающего воздействия на участие в собраниях. Участники, журналисты и наблюдатели также имеют право на осуществление видеосъемки сотрудников правоохранительных органов (пункт 94 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Государство несет полную ответственность за любые дистанционно управляемые системы вооружения, используемые им во время собрания. Подобные методы приложения силы могут привести к эскалации напряженности, и их следует применять только с большой осторожностью. Полностью автономные системы вооружения, смертоносная сила которых после развертывания системы может быть применена к участникам собрания без значимого вмешательства человека, ни в коем случае не должны использоваться для целей охраны общественного порядка во время собраний (пункт 95 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Правом на свободу мирных собраний обладает каждый индивид, участвующий в собрании. Акты спорадического насилия или правонарушения, совершаемые некоторыми лицами, не следует приписывать другим лицам, намерения и поведение которых остаются мирными по своему характеру (пункт 20 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).*

*Использование сотрудниками правоохранительных органов тактики задержания и обыска организаторов или участников собрания может ущемлять права на свободу, личную неприкосновенность и неприкосновенность частной жизни. Задержание и обыск не должны проводиться произвольно и не должны нарушать принцип недискриминации. Они должны быть законны, необходимы и соразмерны. Простой факт, что какое-либо лицо участвует в мирном собрании, не является достаточным основанием для его обыска (пункт 43 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).*

*Полномочия для ареста могут играть важную защитную функцию при проведении собраний, позволяя правоохранительным органам освободить собрание от его буйных участников. Термин «арест» относится к любому*

*лишению свободы и не ограничивается официальным арестом согласно внутреннему законодательству. Крайне важно, чтобы полномочия для ареста осуществлялись в соответствии с международными стандартами прав человека, включая стандарты, касающиеся прав на частную жизнь, свободу и процессуальных прав (пункт 44 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или задержанию. В контексте собраний это имеет особое значение для криминализации собраний и инакомыслия. Арест протестующих с целью помешать осуществлению ими права на свободу мирных собраний или наказать за это, например по ложным, необоснованным или несоразмерным обвинениям, может нарушить эти меры защиты. Точно также не должны применяться превентивные меры, связанные с высоким уровнем вмешательства, если только действительно не существует явная и непосредственная угроза неминуемого насилия. *«Массовые аресты» участников собрания зачастую равносильны неизбирательным и произвольным арестам (пункт 45 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

*Когда происходит арест, условия содержания под стражей должны соответствовать минимальным стандартам. Это касается любого места или ситуации, в которых человек был лишен свободы, в том числе тюрем, камер, общественных мест и транспортных средств, используемых для перевозки задержанных, а также любых других мест содержания задержанных под стражей. С задержанными следует обращаться гуманно и с уважением их достоинства, и они не должны подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания (пункт 46 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

Государства, правоохранительные органы и их сотрудники обязаны по международному праву уважать и защищать, без дискриминации, права всех участников собраний, наблюдателей и случайных прохожих. *Нормативные рамки, регулирующие применение силы, включают в себя принципы*

*законности,*

*предосторожности,*

*необходимости,*

*соразмерности*

*и подотчетности* (пункт 50 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

*Принцип законности* требует от государств разработки соответствующих международным стандартам внутренних правовых рамок, регулирующих применение силы, особенно силы, способной приводить к смертельному исходу... Нормативно-правовые рамки должны конкретно ограничивать использование специальных средств и тактических приемов в ходе собраний, включая митинги, и предусматривать процесс одобрения и развертывания вооружения и техники (пункт 51 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

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

вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

На основе оценки риска *оборудование для сотрудников правоохранительных органов во время собраний должно включать в себя надлежащие средства личной защиты и соответствующие средства несмертельного действия*. Специальные средства и тактические приемы должны использоваться для дифференцированных ответных действий и деэскалации напряженности. Соответственно, предоставление сотрудникам правоохранительных органов огнестрельного оружия без альтернативного использования средств несмертельного действия, помимо дубинки, является неприемлемым (пункт 53 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

Если необходимо, то должностные лица по поддержанию правопорядка должны быть *надлежащим образом защищены снаряжением* (таким как: щиты, каски и жилеты, защищающие от ножевых и/или пулевых ранений) с целью уменьшения необходимости любого применения специальных средств сотрудниками правоохранительных органов. Не должно разрешаться использование оборудования и специальных средств, которые не позволяют достичь законной правоохранительной цели или применение которых сопряжено с необоснованными рисками, особенно в условиях проведения собрания (пункт 54 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года A/HRC/31/66).

*В случае использования передовой технологии сотрудники правоохранительных органов должны всегда лично контролировать фактическую степень применяемой силы* (пункт 56 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или

произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66)<sup>22</sup>.

*Сотрудникам правоохранительных органов следует применять силу в исключительных случаях, и управление собраниями должно обычно происходить без применения силы.* Любое применение силы должно отвечать принципам необходимости и соразмерности. Требование в отношении необходимости ограничивает вид и степень силы до необходимого минимума в данных обстоятельствах (наименее вредные из имеющихся средств), т.е. является фактической оценкой причины и следствия. Любое применение силы должно быть направлено против лиц, прибегающих к насилию, или использоваться для того, чтобы избежать неминуемой угрозы (пункт 57 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

*Требование в отношении соразмерности устанавливает максимальный уровень применения силы, основанный на угрозе, создаваемой лицом, против которого оно направлено.* Это субъективная оценка соотношения вреда и пользы, требующая, чтобы возможный вред в результате применения силы был пропорционален предполагаемой пользе и оправдан по отношению к ней (пункт 58 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

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

---

<sup>22</sup> Растет ассортимент доступных специальных средств с дистанционным управлением, особенно в контексте обеспечения порядка при проведении собраний. В этом отношении следует проявлять большую осторожность.

Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

Огнестрельное оружие никогда не должно использоваться просто для разгона собрания; ведение неизбирательного огня по толпе всегда незаконно.... Преднамеренное применение смертоносной силы является законным только в тех случаях, *когда оно абсолютно неизбежно для защиты жизни другого человека от неминуемой угрозы*; это иногда называют принципом защиты жизни (там же, пункт 70) (пункт 60 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

Разгон собрания несет в себе риск нарушения прав на свободу выражения мнений и на мирные собрания, а также права на личную неприкосновенность. Разгон собрания также рискует привести к эскалации напряженности между участниками и сотрудниками правоохранительных органов. По этим причинам к нему необходимо прибегать только в том случае, когда оно абсолютно неизбежно. Например, *возможность разгона может рассматриваться, когда насилие является серьезным и широко распространенным и представляет собой неминуемую угрозу для личной безопасности или имущества и когда правоохранительные органы приняли все разумные меры для содействия проведению собрания и защиты его участников от вреда*. Прежде чем санкционировать разгон, правоохранительные органы должны попытаться идентифицировать и изолировать буйных участников от основной массы лиц, участвующих в собрании, и провести различие между буйными индивидами, присутствующими на собрании, и другими лицами. Благодаря этим мерам собрание может быть продолжено (пункт 61 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

Международное право позволяет разгонять мирные собрания только в редких случаях. Например, мирное собрание, подстрекающее к дискриминации, вражде или насилию в нарушение статьи 20

Международного пакта о гражданских и политических правах может потребовать разгона, если менее дискриминационные средства управления ситуацией, предусматривающие меньшее вмешательство, не привели к ожидаемым результатам. Таким же образом, *если с мелким неудобством, доставляемым другим гражданам, или с временным нарушением движения транспортных средств или пешеходов можно смириться, то в случаях, когда участники собрания мешают доступу к основным услугам, например, блокируют вход в больницу, предназначенный для экстренной медицинской помощи, или когда помехи для дорожного движения или предприятий являются серьезными и продолжительными, в частности, в случае блокирования автомагистрали в течение нескольких дней, – разгон может оказаться оправданным.* Неуведомление властей о проведении собрания не является основанием для его разгона (пункт 62 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

***Позитивные обязательства государства по уважению, обеспечению и защите права лица наблюдать за собраниями, осуществлять их мониторинг и производить запись происходящих на них событий.***

***Реализация указанного права со стороны журналистов***

*Практика Комитета ООН по правам человека*

*Особо важную роль в полном осуществлении права на мирные собрания играют журналисты, правозащитники, наблюдатели на выборах и другие лица, участвующие в мониторинге или отчетности в отношении собраний. Эти лица имеют право на защиту в соответствии с Пактом. Им не может быть запрещено выполнять эти функции или необоснованно ограничивать их выполнение, в том числе в части мониторинга действий сотрудников правоохранительных органов (пункт 30 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. CCPR/C/GC/37).*

***Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека***

*Все лица имеют право наблюдать за собраниями и, как следствие, осуществлять их мониторинг. Это право является производным от права на поиск и получение информации, которое гарантировано статьей 19 (2) Международного пакта о гражданских и политических правах. Концепция*

мониторинга предполагает не только акт наблюдения за собранием, но также активный сбор, проверку и немедленное использование информации для решения проблем, связанных с соблюдением прав человека (пункт 68 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

*Наблюдатели обычно определяются как не участвующие в собрании и представляющие третьи стороны лица или группы, основной целью которых является наблюдение и запись происходящего на публичном собрании.* В качестве наблюдателей обычно выступают национальные учреждения по правам человека, омбудсмены, межправительственные организации и организации гражданского общества. Важную роль играют журналисты, в том числе гражданские журналисты (пункт 69 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

*Государства обязаны защищать права наблюдателей за собраниями.* Эта обязанность включает в себя как уважение права наблюдать и осуществлять контроль за всеми аспектами собрания, так и содействие осуществлению этого права при условии узких допустимых ограничений, изложенных в статье 19 (3) Международного пакта о гражданских и политических правах. Наблюдатели пользуются всеми другими правами человека. *Государство должно полностью расследовать любые нарушения или ущемления прав человека наблюдателей, осуществлять судебное преследование виновных и обеспечивать адекватные средства правовой защиты.* Средства защиты, предоставляемые наблюдателям, применяются независимо от того, является ли собрание мирным (пункт 70 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

*Каждый – будь то участник или наблюдатель – имеет право на запись происходящего на собрании, включая запись операции по поддержанию правопорядка.* Это также включает в себя право на запись его взаимодействия, записанного представителем власти, – оно иногда

упоминается как право на «обратную запись». Государство должно защищать это право. Конфискация, изъятие и/или уничтожение записей, а также аудио- и видеозаписывающего оборудования без рассмотрения дела в суде должны запрещаться и наказываться (пункт 71 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

***Позитивные обязательства государства в связи со сбором личной информации в ходе реализации лицом права на свободу собраний***

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Сбор точной информации должностными лицами по поддержанию правопорядка может быть полезным для надлежащего управления собраниями, позволяя правоохранительным органам выполнять их обязанности, связанные с подготовкой к мирным собраниям и содействием их проведению. Сбор и обработка информации личного характера (например, с помощью записывающих устройств, замкнутой телевизионной системы и внедренных сотрудников полиции) должны соответствовать требованиям защиты от произвольного или незаконного вмешательства в личную жизнь (пункт 73 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

*Законы и меры политики, регулирующие сбор и обработку информации, касающейся собраний или их организаторов и участников, должны отвечать критериям законности, необходимости и соразмерности. Учитывая степень вмешательства таких методов, порог для этих критериев особенно высок. Когда сбор и обработка данных затрагивает осуществление прав, они могут представлять собой нарушение прав на свободу мирных собраний и на выражение мнений (пункт 74 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

Хотя для записи собрания могут существовать законные причины, продиктованные соображениями охраны правопорядка и подотчетности, запись участников может оказать негативное воздействие на осуществление прав, включая права на свободу собраний, ассоциации и выражения мнений. *Запись участников мирных собраний в таком контексте и, таким образом, что это может быть расценено как запугивание и преследование, является недопустимым вмешательством в осуществление этих прав* (пункт 76 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).

Использование законспирированных агентов для добычи данных, касающихся собраний, представляется проблематичным. Такой высокий уровень вмешательства сопряжен с большим риском нарушения прав и поэтому его следует разрешать только в том случае, когда существуют разумные основания подозревать, что может быть совершено серьезное преступление. Властям следует выяснить, является ли предлагаемая тайная деятельность единственным способом раздобыть требуемую информацию и оправдывает ли ценность этой информации такое вмешательство. При этом следует принимать во внимание последствия такой деятельности для прав всех затрагиваемых лиц, а не только ее объектов (пункт 77 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).

***Позитивные обязательства государства по обеспечению и защите права лица на доступ к информации, относящейся к собраниям***

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Возможность доступа к информации имеет важное значение, так как позволяет людям осуществлять свои права в связи с собраниями и обеспечивает подотчетность.* Информация включает в себя записи, осуществленные каким-либо государственным органом на любом уровне или частными органами, выполняющими государственные функции (пункт 79 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного

разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

*Должны быть тщательно разработаны исключения из права на информацию для защиты важнейших государственных и частных интересов, включая неприкосновенность частной жизни. Исключения следует применять лишь там, где существует риск причинения значительного ущерба защищаемому интересу и где ущерб превышает по своему значению общую заинтересованность общественности в получении доступа к информации. Государственный орган обязан продемонстрировать, что данная информация подпадает под исключения. Его решения должны подлежать надзору и контролю (пункт 81 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

***Позитивные обязательства государства по защите права лица на свободу собраний и объединений от вмешательства со стороны частных (третьих) лиц***

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Предприятия обязаны уважать права человека, в том числе в связи с собраниями. Для этого предприятиям следует избегать оказания или содействия оказанию неблагоприятного воздействия на права человека в рамках своей деятельности и устранять последствия неблагоприятного воздействия на права человека, к оказанию которого они имеют отношение. Это распространяется на последствия, которые непосредственно связаны с деятельностью, продукцией или услугами предприятия, например, в случае, когда предприятие поставляет оружие или средства несмертельного действия или технические средства наблюдения, которые используются для обеспечения соблюдения правопорядка при проведении собраний (пункт 83 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66)<sup>23</sup>.*

<sup>23</sup> «Тенденция к приватизации общественных мест, таких как торговые центры, пешеходные зоны и скверы, означает, что собрания обычно происходят на частной территории предприятия, которая

*Предприятиям следует проявлять должную заботу о правах человека, и там, где выявляется потенциальное воздействие на собрание и связанные с ним права, смягчать эти риски. Гражданские частные службы безопасности не должны выполнять правоохранные функции в ходе собраний. Однако там, где это происходит, такие службы должны уважать и защищать права человека и соответствовать высоким добровольным нормам поведения (пункт 85 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

*Государство может нести ответственность за нарушения прав человека негосударственными субъектами, если оно одобряет и поддерживает эти действия или потворствует им; не уделяет должного внимания предотвращению нарушения; или не может обеспечить надлежащего расследования и подотчетности. Государства... обязаны принимать надлежащие меры для пресечения и расследования соответствующих нарушений, совершаемых предприятиями, и привлекать к ответственности частных лиц, виновных в причинении произвольного лишения жизни или содействию ему на территории государства или под его юрисдикцией (пункт 87 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

Совет по правам человека признает, что *«международное право прав человека должно служить ориентиром для субъектов частного сектора и являться основой для их политики»* (пункт 19 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на

---

иногда упоминается как общественное место, находящееся в частной собственности. Хотя частные землевладельцы, как правило, имеют право определять, кто может получить доступ к их собственности, права, связанные с собранием, *могут потребовать принятия позитивных мер защиты даже в сфере взаимоотношений лиц»* (пункт 84 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).

*[Г]осударства несут обязательства по защите прав человека и по предотвращению нарушений в отношении действий или бездействия таких третьих сторон, как предприятия. Принцип 1 Руководящих принципов предусматривает, что «государства в пределах своей территории и/или юрисдикции должны обеспечивать защиту от нарушений прав человека третьими сторонами, включая предприятия». Это требует принятия необходимых мер, направленных на предупреждение и расследование таких нарушений, наказание за них и компенсацию ущерба посредством эффективной политики, законодательства, нормативного регулирования и судопроизводства (пункт 20 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).*

*Главным элементом позитивного обязательства государств защищать лиц, осуществляющих право на свободу мирных собраний, является обеспечение защиты от провокаторов и участников контрдемонстраций, имеющих целью срыв или разгон таких собраний... [Б]ольшее усилие следует прилагать для разрешения, защиты и содействия в проведении параллельных мирных собраний и мирных контрдемонстраций. Иначе говоря, мирные собрания во всех формах должны пользоваться большей степенью защиты и содействия со стороны органов власти (пункт 23 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).*

Согласно международному праву прав человека государства *обязаны принимать позитивные меры для обеспечения осуществления... прав[а на свободу собраний и ассоциаций]*. Это означает, что государства не могут осуществлять действия по ослаблению этих прав и руководствоваться подходом, основанным на «невмешательстве» или «нейтралитете», в отношении *действий третьих сторон, ведущих к ослаблению этих прав* (пункт 80 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).

***Позитивные обязательства государства процессуального (процедурного) характера по защите права лица на свободу собраний и объединений***

*Практика Европейского Суда по правам человека  
в отношении Российской Федерации*

*[E]сли государственным органам предоставляются широкие пределы оценки, то доступные лицу процессуальные гарантии имеют особое значение при определении того, не вышло ли государство-ответчик за пределы своего усмотрения. В частности, Суд должен рассмотреть вопрос, был ли процесс принятия решений, повлекший за собой применение мер вмешательства, справедливым и обеспечивающим надлежащее уважение прав, гарантированных лицу Конвенцией (пункт 418 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «Лаиманкин и другие против Российской Федерации»).*

Европейский Суд напоминает: для того чтобы определить соразмерность меры общего характера, Суд, прежде всего, должен оценить законодательные решения, лежащие в основе рассматриваемой меры. Качество парламентского и судебного пересмотра необходимости такой меры имеет в данном случае особое значение, в том числе для использования соответствующей свободы усмотрения... Важно также принять во внимание вероятность злоупотреблений в случаях необязательного применения данной меры общего характера, и властям следует в первую очередь оценить именно эту вероятность. Чем убедительнее общее обоснование для применения меры общего характера, тем меньшее значение Европейский Суд придает ее воздействию на конкретное дело (пункт 194 постановления от 26 апреля 2016 года по делу «Новикова и другие против Российской Федерации»).

Европейский Суд считает крайне важным, чтобы граждане, затронутые дискриминационным обращением, имели возможность обжаловать его и располагали правом предъявления иска для получения компенсации убытков и иного возмещения. Таким образом, государства обязаны в соответствии со статьями 11 и 14 Конвенции учредить судебную систему, которая бы обеспечивала реальную и эффективную защиту от антипрофсоюзной дискриминации (пункт 124 постановления от 30 июля 2009 года по делу «Даниленков и другие против Российской Федерации»).

*Практика Комитета ООН по правам человека*

Обращение в суды или другие судебные органы за средствами правовой защиты в связи с ограничениями должно быть легкодоступным, включая возможность апелляции или пересмотра. Момент и продолжительность таких разбирательств, в ходе которых оспариваются ограничения в отношении собрания, не должны ставить под угрозу осуществление соответствующего права. Процессуальные гарантии, предусмотренные Пактом, применяются во всех подобных случаях, а также в отношении таких вопросов, как задержание или исполнение наказаний, включая штрафы, в связи с мирными собраниями (пункт 69 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Государства обязаны эффективно, беспристрастно и своевременно расследовать любые утверждения или обоснованные подозрения в отношении противоправного применения силы или других нарушений сотрудниками правоохранительных органов, включая сексуальное или гендерное насилие, в контексте собраний. Как преднамеренные, так и халатные действия или бездействие могут быть равносильны нарушению прав человека. Отдельные должностные лица, виновные в нарушениях, должны привлекаться к ответственности..., а жертвы должны иметь в своем распоряжении эффективные средства правовой защиты (пункт 90 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Все случаи применения силы сотрудниками правоохранительных органов следует регистрировать и оперативно отражать в ясно составленном отчете. В случае нанесения телесных повреждений или ущерба в отчет нужно включать достаточно информации для того, чтобы установить, было ли применение силы необходимым и пропорциональным, а именно – подробно описать инцидент, включая причины применения силы, эффективность и последствия такого применения (пункт 91 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*В соответствии с международным правом государства обязаны создавать доступные и эффективные механизмы рассмотрения жалоб, которые позволят оперативно расследовать сообщения о нарушениях прав на свободу мирных собраний и ассоциаций (пункт 83 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).*

*[О]рганизаторам необходимо предоставлять возможность оперативного обжалования с целью получения судебного решения, вынесенного независимым и беспристрастным судом до заявленной даты проведения собрания. Решение регулирующего органа и апелляционного суда следует публиковать, по возможности, на особом веб-сайте, в целях обеспечения транспарентности и беспристрастности (пункт 64 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киан*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).*

Государство обязано обеспечить лицам, права которых были нарушены в связи с собраниями, адекватное, эффективное и быстрое возмещение вреда, решение о котором принимается компетентным органом, уполномоченным применять средства правовой защиты. *Право на доступ к средствам правовой защиты включает в себя:*

- право на равный и эффективный доступ к правосудию;
- адекватное, эффективное и своевременное возмещение причиненного вреда;
- и доступ к соответствующей информации о нарушениях прав и механизмах возмещения ущерба (пункт 89 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

Государства должны обеспечить оперативные и эффективные расследования любых утверждений о нарушениях в связи с собраниями, проводимыми независимыми и беспристрастными органами. Кроме того, процедурный компонент права на жизнь требует, чтобы государства расследовали любые предполагаемые незаконные или произвольные убийства. Неспособность государства должным образом расследовать предполагаемые незаконные или произвольные убийства является нарушением самого права на жизнь... Таким же образом отсутствие подотчетности за нарушения прав на личную неприкосновенность само

может представлять собой нарушение этих прав. *Эффективное расследование включает в себя следующие элементы:*

- официальное расследование, начатое государством;
- независимость от тех, кто может иметь отношение к происшедшим событиям;
- способность установить, было ли применение силы оправдано в сложившихся обстоятельствах;
- определенный уровень срочности и достаточной оперативности расследования;
- определенный уровень общественного контроля (пункт 90 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

В соответствующих случаях должны применяться уголовные и/или гражданские санкции. *Правовая ответственность должна распространяться на должностных лиц, выполняющих командные функции, если они не смогли обеспечить эффективное командование и контроль.* Если старшие должностные лица знали или должны были знать, что сотрудники правоохранительных органов, находящиеся в их подчинении, прибегли к незаконному применению силы или огнестрельного оружия, и они не предприняли всех имеющихся в их распоряжении мер для предотвращения, пресечения таких случаев или сообщения о них, то они также должны нести ответственность (пункт 91 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

*Надлежащее использование нательных камер сотрудниками правоохранительных органов в связи с собраниями может помочь работе механизмов внутренних расследований или гражданского надзора.* Такая технология находится в зачаточном состоянии и поэтому следует должным образом учитывать потенциальное вмешательство в частную жизнь, однако на данном этапе, как представляется, существуют возможности для содействия обеспечению подотчетности, если предусмотрены достаточные гарантии (пункт 92 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о

надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

*Что касается средств правовой защиты, то государство должно обеспечивать возмещение ущерба пострадавшим от действий или бездействия, которые могут быть присвоены государству и которые представляют собой грубые нарушения международных норм в области прав человека или серьезные нарушения международного гуманитарного права. Возмещение должно быть соразмерно степени тяжести нарушений и нанесенного ущерба и должно содержать элементы, касающиеся реституции, компенсации, реабилитации, удовлетворения потребностей и гарантий неповторения, а также доступа к соответствующей информации о нарушениях прав и механизмах возмещения ущерба (пункт 95 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

*Время обоснования ограничения лежит на соответствующем органе. Если вводится какое-либо ограничение, организаторы должны иметь возможность добиваться оперативного, компетентного, независимого и беспристрастного судебного и, если это уместно, административного пересмотра (пункт 35 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).*

### **Критерии правомерного вмешательства в право лица на свободу собраний и объединений**

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

[В]мешательство в свободу мирных собраний... будет являться нарушением стат[ьи]... 11 Конвенции, если оно не может быть оправдано в соответствии с пунктами 2 этих статей как:

- «предусмотренное законом»;
- преследующее одну или несколько законных целей, перечисленных в этих пунктах;

• являющееся «необходимым в демократическом обществе» для достижения соответствующей цели или целей (пункт 52 постановления от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против Российской Федерации»)<sup>24</sup>.

### *Практика Комитета ООН по правам человека*

Хотя в некоторых случаях право на мирные собрания может быть ограничено, но бремя обоснования любых ограничений лежит на органах власти. Органы власти должны быть способны доказать, что любые ограничения отвечают требованию законности, а также необходимы и соразмерны в соответствии, по крайней мере, с одним из допустимых оснований для введения ограничений, перечисленных в статье 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах].... Если эта обязанность не соблюдается, то статья 21 будет нарушена. При введении любых ограничений следует руководствоваться целью содействия осуществлению этого права, а не стремиться наложить излишние и несоразмерные ограничения. Ограничения не должны носить дискриминационного характера, ущемлять суть права или быть направлены на создание препятствий для участия в собраниях или оказание сдерживающего воздействия (пункт 36 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Любые ограничения на участие в мирных собраниях следует основывать на дифференцированной или индивидуальной оценке действий участников и соответствующего собрания. Общие ограничения в отношении мирных собраний презюмируются непропорциональными (пункт 38 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

### *Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

Свобода мирных собраний является основным правом, пользоваться которым следует без ограничений и в максимально возможной степени. Могут применяться только те ограничения, которые необходимы в

<sup>24</sup> «Статья 11 [Конвенции] содержит трехуровневый тест: вмешательство представляет собой нарушение [с]татья 11, за исключением случаев, когда оно «предусмотрено законом», преследует одну или несколько законных целей, указанных в пункте 2, и «необходимо в демократическом обществе» для достижения такой цели или целей» (пункт 121 постановления от 12 июня 2014 года по делу «Примов и другие против Российской Федерации»).

демократическом обществе в интересах национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц и являются законными, необходимыми и соразмерными преследуемой цели. *Любые ограничения должны быть скорее исключением, чем нормой, и они не должны ущемлять существа рассматриваемого права* (пункт 29 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

Чтобы удовлетворять требованию *в отношении законности*, любые налагаемые ограничения должны быть основаны на соответствующих положениях закона (принцип законности), как и мандат и полномочия органа власти, налагающего ограничения. Сам закон должен быть достаточно точным, чтобы человек мог оценить, является ли его поведение нарушением закона, а также предвидеть вероятные последствия любого такого нарушения.

Чтобы отвечать *принципу соразмерности*, любое ограничение должно соответствовать своей защитной функции.

Чтобы удовлетворять *требованию в отношении необходимости*, оно также должно быть наименее ограничительным из числа тех средств, с помощью которых может быть достигнут желаемый результат. Оно должно быть четко сфокусировано на конкретных целях властей и на вопросах, вызывающих у них беспокойство, а также основываться на анализе всего спектра прав, связанных с проведением предлагаемого собрания.

*При определении наименее ограничительного средства для достижения желаемого результата властям следует рассмотреть целый ряд мер, из которых запрет является самой крайней мерой.* В этой связи всеобъемлющие запреты, включая запреты на осуществление данного права полностью или запреты на любое осуществление права в конкретных местах или в определенное время, несоизмеримы по своей сути, *так как они не учитывают конкретных обстоятельств каждого предлагаемого собрания* (пункт 30 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

***Соблюдение критерия законности (правовой определенности) при осуществлении вмешательства в право лица на свободу собраний и объединений***

*Практика Европейского Суда по правам человека  
в отношении Российской Федерации*

Суд напоминает, что выражение «предусмотрено законом» требует не только наличия во внутригосударственном законодательстве правовых оснований для применения оспариваемой меры, но и предъявляет определенные требования к качеству такого законодательства, которое должно быть доступным для соответствующего лица и иметь предсказуемые последствия. Для того чтобы национальное законодательство соответствовало этим требованиям качества, оно должно предусматривать меры правовой защиты от произвольного вмешательства государственных органов в осуществление гарантируемых Конвенцией прав. В вопросах осуществления основных прав это будет противоречить принципу верховенства права, одного из основополагающих принципов демократического общества, закрепленного в Конвенции, если законная свобода действий, предоставленная органам исполнительной власти, выражена в неограниченных полномочиях. Следовательно, закон должен с достаточной ясностью устанавливать пределы такой свободы усмотрения и способ ее осуществления (пункт 43 постановления от 25 февраля 2020 года по делу «Дубровина и другие против Российской Федерации»).

*Практика Европейского Суда по правам человека  
в отношении третьих государств*

[Н]орму нельзя считать «законом», если она не сформулирована достаточно четко, чтобы гражданин мог, в случае необходимости обратившись за консультацией к опытному юристу, предвидеть в разумной в обстоятельствах дела степени возможные последствия того или иного действия... Однако опыт показывает, что достичь абсолютной точности в формулировках законов, особенно в тех областях, где ситуация меняется в зависимости от преобладающих в обществе взглядов, невозможно... В частности, последствия того или иного действия не обязательно должны быть предсказуемы с абсолютной определенностью: опыт показывает, что это недостижимо. Опять же, хотя определенность здесь весьма желательна, она может повлечь за собой чрезмерную жесткость, тогда как право не должно отставать от меняющихся обстоятельств. Соответственно, во многих законах неизбежно используются в большей или меньшей степени расплывчатые формулировки, толкование и применение которых зависит от практики (пункт 109 постановления от 15 октября

2015 года по делу «Кудревичюс и другие (*Kudrevičius and Others*) против Литвы») <sup>25</sup>.

*Возложенная на внутригосударственные суды задача по разрешению споров заключается именно в том, чтобы рассеивать сомнения, которые могут остаться в области толкования правовых норм; таким образом, право Европейского Суда контролировать соблюдение законодательства страны не безгранично, так как вопросы применения и толкования законодательства страны относятся в первую очередь к компетенции властей соответствующей страны, в особенности судов.... Кроме того, уровень точности, который требуется от внутригосударственного законодательства страны, а оно не может предусматривать все возможные варианты, в значительной степени зависит от содержания нормативно-правового акта, о котором идет речь, предполагаемой сферы его применения, а также от количества и статуса лиц, которым он адресован (пункт 110 постановления от 15 октября 2015 года по делу «Кудревичюс и другие (*Kudrevičius and Others*) против Литвы»).*

#### *Практика Комитета ООН по правам человека*

*Основу обязанности уважать и обеспечивать право мирных собраний образуют функционирующая и прозрачная правовая система и система принятия решений. Нормы внутреннего права должны признавать право на мирные собрания, четко устанавливать обязанности и ответственность всех задействованных государственных должностных лиц, согласовываться с надлежащими международными стандартами и быть доступны населению. Государства должны обеспечивать осведомленность населения о правовых положениях и соответствующем нормативном регулировании, включая любые процедуры, которым должны следовать лица, желающие осуществить это право, ответственные органы власти, применимые к соответствующим должностным лицам нормы и существующие средства правовой защиты в случае предполагаемых нарушений прав (пункт 28 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

Во втором предложении статьи 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] предусматривается, что ограничения осуществления права на мирные собрания *должны налагаться в соответствии с законом*. Из этого возникает формальное требование

---

<sup>25</sup> Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск № 2/ 2017 / Под ред. Ю.Ю. Берестнева, пер. с англ. яз. ООО «Развитие правовых систем».

законности, аналогичное требованию о том, что ограничения должны предусматриваться или устанавливаться законом, содержащемуся в других статьях Пакта. Таким образом, *ограничения должны налагаться законом или административными решениями, основанными на законе*. Подобные законодательные положения должны быть сформулированы достаточно подробно для того, чтобы позволить членам общества регулировать свои действия, и не должны наделять неограниченными или широкими дискреционными полномочиями тех, кто отвечает за их применение (пункт 39 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

***Соблюдение критерия наличия законной (социально значимой) цели при осуществлении вмешательства в право лица на свободу собраний и объединений***

*Практика Европейского Суда по правам человека  
в отношении третьих государств*

*Любая демонстрация в общественном месте в известной степени может нарушить обычную жизнь, в том числе вызвать перебои в движении транспорта... Само по себе это не оправдывает вмешательства в осуществление права на свободу собраний..., так как государству важно проявить определенную степень терпимости... Необходимую «степень терпимости» нельзя устанавливать *in abstracto*<sup>26</sup>: Европейский Суд должен учитывать конкретные обстоятельства дела и, в частности, масштабы «нарушения обычной жизни» ... При этом важно чтобы организации и иные лица, проводящие демонстрации, являясь участниками демократического процесса, следовали правилам их проведения и соблюдали действующее законодательство (пункт 155 постановления от 15 октября 2015 года по делу «Кудревичюс и другие (*Kudrevičius and Others*) против Литвы»)<sup>27</sup>.*

<sup>26</sup> *In abstracto* (лат.) – в общем плане.

<sup>27</sup> Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск № 2/ 2017 / Под ред. Ю.Ю. Берестнева, пер. с англ. яз. ООО «Развитие правовых систем».

«[С]м., например, ... [п]остановление Европейского Суда по делу «*Баррако против Франции*»,... где привлечение заявителя к ответственности за участие в операции по замедлению дорожного движения, в ходе которой на нескольких полосах трассы была выстроена движущаяся баррикада из машин, для того, чтобы замедлить движение позади идущего транспорта, было признано вмешательством в осуществление им прав, гарантированных статьей 11 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод]; см. также [р]ешение Европейского Суда по делу «*Лукас против Соединенного Королевства*»... относительно демонстрации, участники которой перекрыли дорогу общего пользования, протестуя против сохранения в составе вооружений атомной подводной лодки, и эту демонстрацию сочли подпадающей под действие статьи 11 Конвенции; [п]остановление Европейского Суда по делу «*Стил и другие против Соединенного Королевства*»..., в котором Европейский Суд пришел к выводу, что физическое

*Умышленный отказ организаторов следовать этим правилам<sup>28</sup> и решение выстроить всю демонстрацию или ее часть таким образом, чтобы обычная жизнь и иные виды деятельности были нарушены в большем объеме, чем это неизбежно в сложившихся обстоятельствах, представляют собой действия, которые не могут подлежать такой же привилегированной защите согласно Конвенции, как политические высказывания, дискуссия по вопросам, представляющим интерес для общества, или мирное выражение мнений по подобным вопросам. Напротив, Европейский Суд считает, что государства-участники пользуются широкими пределами усмотрения при определении необходимости принимать меры по ограничению таких действий (пункт 156 постановления от 15 октября 2015 года по делу «Кудревичюс и другие (Kudrevičius and Others) против Литвы»).*

### *Практика Комитета ООН по правам человека*

В последней части второго предложения статьи 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] перечислены законные основания, по которым право на мирные собрания может быть ограничено. *Данный перечень является исчерпывающим и включает в себя следующие основания:*

- интересов государственной безопасности;
- общественной безопасности;
- общественного порядка;
- охраны здоровья;
- или нравственности населения;
- или защиты прав и свобод других лиц (пункт 41 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Интересы государственной безопасности могут служить основанием для введения ограничений, если такие ограничения необходимы для*

---

воспрепятствование определенным действиям (охоте и строительству автомобильной трассы), которые не одобряли первая и вторая заявительницы соответственно, представляло собой выражение мнения по смыслу статьи 10 Конвенции; [р]ешение Европейского Суда по делу «Дриеман и другие против Норвегии»..., в котором Европейский Суд исходил из предположения, что активисты организации «Гринпис», маневрируя на шлюпках, чтобы помешать охоте на китов, могли ссылаться на статьи 10 и 11 Конвенции))» (пункт 97 постановления от 15 октября 2015 года по делу «Кудревичюс и другие (Kudrevičius and Others) против Литвы»).

<sup>28</sup> «[В]ажно, чтобы организации и иные лица, проводящие демонстрации, являясь участниками демократического процесса, следовали правилам их проведения и соблюдали действующее законодательство» (пункт 155 постановления от 15 октября 2015 года по делу «Кудревичюс и другие (Kudrevičius and Others) против Литвы»).

сохранения способности государства защищать существование нации, свою территориальную целостность или политическую независимость от реальной угрозы силой или ее применения<sup>29</sup>. Что касается мирных собраний, то это условие будет соблюдено только в исключительных случаях (пункт 42 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

С тем чтобы обосновать ограничения права на мирные собрания *соображениями общественной безопасности*, необходимо установить, что собрание создает реальную и существенную угрозу безопасности населения (его жизни или безопасности) или аналогичную угрозу причинения серьезного ущерба имуществу<sup>30</sup> (пункт 43 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Под общественным порядком* понимается сумма норм, обеспечивающих надлежащее функционирование общества, или ряд основополагающих принципов, на которых основывается общество, что также подразумевает уважение прав человека, включая право на мирные собрания. Государствам-участникам не следует руководствоваться расплывчатым определением общественного порядка для обоснования чрезмерно широких ограничений права на мирные собрания. В некоторых случаях мирные собрания могут по самому своему характеру или преднамеренно приводить к созданию некоторых помех, что требует высокой степени терпимости. Понятия «общественный порядок» и «законность и правопорядок» не являются синонимами, а запрет общественных беспорядков во внутреннем праве не должен ненадлежащим образом использоваться для ограничения мирных собраний (пункт 44 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Охрана здоровья населения* может в исключительных случаях становиться основанием для введения ограничений, например, в случае опасности собраний по причине вспышки инфекционного заболевания. В чрезвычайных случаях такое ограничение может также применяться, если санитарно-эпидемиологическая обстановка в ходе собрания представляет

---

<sup>29</sup> Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах (E/CN.4/1985/4, приложение), пункт 29.

<sup>30</sup> Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах, пункт 33.

собой существенный риск для здоровья широких групп населения или самих участников (пункт 45 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Ограничения на проведение мирных собраний *в целях охраны нравственности населения* следует налагать только в исключительных случаях. В таких крайне редких случаях это основание не должно использоваться для защиты представлений о нравственности, вытекающих только из одной общественной, философской или религиозной традиции<sup>31</sup>, и любые такие ограничения должны пониматься в свете универсальности прав человека, плюрализма и принципа недискриминации<sup>32</sup> (пункт 46 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Ограничения, налагаемые *для защиты прав и свобод других лиц*, могут касаться защиты в соответствии с Пактом или других прав человека лиц, не участвующих в собрании. В то же время собрания представляют собой законный способ использования общественных и других пространств, и поскольку в силу своего характера они могут создать определенные помехи для нормальной жизни, то такие помехи должны допускаться, *если только они не сопровождаются несоразмерным бременем, и в этом случае органы власти должны быть способны представить подробное обоснование любых ограничений* (пункт 47 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Тот факт, что собрание провоцирует или может спровоцировать враждебную реакцию населения в отношении участников, как правило, не является основанием для ограничения; проведение собрания должно быть разрешено, а его участники должны быть защищены... Однако в исключительном случае, когда государство явно не в состоянии защитить участников от серьезной угрозы их безопасности, участие в собрании может быть ограничено. Любые такие ограничения должны отвечать строгим критериям. Неопределенного риска насилия или простой возможности того, что органы власти окажутся не способны предотвратить или нейтрализовать насилие, исходящее от противников проведения собрания, недостаточно; государство должно быть способно продемонстрировать на основе оценки конкретных рисков, что оно не*

---

<sup>31</sup> Замечание общего порядка № 22 (1993) о праве на свободу мысли, совести и религии, пункт 8.

<sup>32</sup> Замечание общего порядка № 34, пункт 32.

сможет контролировать ситуацию даже если задействует многочисленный личный состав правоохранительных органов. Прежде чем будет принято такое крайнее решение, как запрет проведения собрания, должны быть рассмотрены менее радикальные ограничения, такие как перенос времени или места его проведения (пункт 52 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Ограничения прав на свободу мирных собраний и ассоциации должны преследовать законную цель. Законными целями в Пакте признаются только следующие:*

- «государственная или общественная безопасность»;
- общественный порядок (*ordre public*);
- охрана здоровья и нравственности населения;
- или защита прав и свобод других лиц».

Государства не могут ссылаться на допустимые основания для сокрытия незаконных целей (пункт 38 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. А/НРС/41/41).

*Когда государство ссылается на национальную безопасность и охрану общественного порядка для наложения ограничений на проведение собрания, оно должно доказать точный характер угрозы и конкретных рисков. Для государства недостаточно в целом ссылаться на положение в области безопасности. Национальные, политические или государственные интересы не являются синонимом национальной безопасности или общественного порядка (пункт 31 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).*

Любое использование публичного пространства требует определенной степени координации для защиты различных интересов, но есть много законных способов использования общественных мест. *Следует смириться с определенным нарушением обычного течения жизни, вызванным собраниями,* включая нарушение дорожного движения, раздражение коммерсантов и даже вред коммерческой деятельности, чтобы это право не

утратило своей сути (пункт 32 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

***Соблюдение критерия необходимости (пропорциональности) при осуществлении вмешательства в право лица на свободу собраний***

**общие положения**

*Практика Европейского Суда по права человека  
в отношении Российской Федерации*

*Одной из целей права на свободу мирных собраний является обеспечение свободной дискуссии для публичного обсуждения и открытого выражения протеста. Защита права на выражение личного мнения, гарантированная статьей 10 Конвенции, является одной из целей права на свободу мирных собраний, закрепленной в статье 11 Конвенции... Ввиду сущности права на свободу мирных собраний и ее тесной связи с демократией, для оправдания вмешательства в это право должны иметься убедительные и весомые причины (пункт 55 постановления от 20 февраля 2014 года по делу «Носов и другие против Российской Федерации»)<sup>33</sup>.*

<sup>33</sup> «Что касается соразмерности вмешательства [в право на свободу собраний и объединений], Европейский Суд отмечает, что соответствующие принципы были изложены в... [п]остановлении Европейского Суда по делу «Бонцковский и другие против Польши»:

«... 62. Несмотря на то, что в контексте статьи 11 Конвенции [о защите прав человека и основных свобод] Европейский Суд зачастую ссылается к значимой роли, которую играют политические партии в обеспечении плюрализма и демократии, объединения, созданные с другими целями, также важны для обеспечения надлежащего функционирования демократии. Ибо плюрализм также основан на подлинном признании и соблюдении многообразия и динамике культурных традиций, этнического и культурного самовыражения, религиозных убеждений и художественных, литературных и социально-экономических идей и концепций. Гармоничное взаимодействие между людьми и группами с различными взглядами на самоидентификацию является необходимым для достижения социальной сплоченности. Когда гражданское общество нормально функционирует, исключительно естественным представляется то, что участие граждан в демократических процессах по большей части достигается посредством принадлежности к объединениям, в рамках которых они могут взаимодействовать друг с другом и совместно стремиться к общим целям...

63. Говоря о признаках «демократического общества», Европейский Суд особую важность придает плюрализму, толерантности и широким взглядам. В данном контексте он устанавливал, что хотя интересы личности в некоторых случаях должны иметь второстепенное значение по отношению к интересам группы, демократия означает не только то, что взгляды большинства должны все иметь превосходящее значение: должно быть достигнуто равновесие, которое будет гарантировать справедливое и надлежащее отношение к меньшинствам и предупреждать

любое злоупотребление доминирующим положением...

64... Реальное и эффективное уважение свободы собраний и объединений не может быть сведено просто к обязанности невмешательства со стороны государства; концепция полного отрицания не будет соответствовать ни цели статьи 11 Конвенции, ни цели Конвенции в целом. Таким образом, могут существовать обязательства обеспечить эффективную реализацию данных свобод... Данное обязательство имеет особое значение для лиц, придерживающихся непопулярных взглядов или принадлежащих к меньшинствам, поскольку они более подвержены преследованию» (пункт 70 постановления от 21 октября 2010 года по делу «Алексеев против Российской Федерации»).

«Общие принципы, касающиеся необходимости вмешательства в свободу собраний, недавно были обобщены в... постановлении по делу «Кудревичюс и другие против Литвы» следующим образом:

«(а) Общие принципы

142. Право на свободу собраний, одна из основ демократического общества, подлежит ряду исключений, которые должны подлежать узкому толкованию, а необходимость любых ограничений этого права должна быть убедительно обоснована. При рассмотрении вопроса о том, можно ли считать ограничение прав и свобод, гарантированных Конвенцией, «необходимым в демократическом обществе» Договаривающиеся Государства пользуются определенной, но не неограниченной свободой усмотрения... В любом случае Суду надлежит дать окончательное определение соответствия ограничения Конвенции после оценки обстоятельств конкретного дела...

143. Когда Суд проводит исследование, в его задачу не входит заменять своей точкой зрения точку зрения соответствующих государственных органов, а скорее пересмотреть по статье 11 [Конвенции о защите прав человека и основных свобод] принятые ими решения. Это не означает, что он ему следует ограничиться установлением факта, исполнило ли государство-ответчик свое полномочие разумно, тщательно и добросовестно; он должен рассмотреть обжалуемое вмешательство в свете всего дела и, предварительно установив, что оно преследовало «законную цель», определить, отвечало ли оно «насущной социальной потребности» и, в частности, было ли оно соразмерно преследуемой цели и были ли причины, приведенные государственными органами в его обоснование, «относимыми и достаточными»... При этом Суд должен убедиться, что национальные органы власти соблюдали стандарты, соответствующие принципам, закрепленным в статье 11 Конвенции, и, кроме того, что они основывали свои решения на приемлемой оценке соответствующих фактов...

144. Принцип пропорциональности требует, чтобы всегда соблюдался баланс между соблюдением целей, перечисленных в пункте 2, с одной стороны, и требованиями свободного выражения мнения словом, жестом или даже безмолвием людьми, собравшимися на улице или в другом общественном месте...

145. Свобода собраний, закрепленная в статье 11 Конвенции, защищает демонстрации, которые могут раздражать или быть неприемлемыми по отношению к людям, взгляды которых противоположны идеям или требованиям, выдвигаемым на них... Любые меры, препятствующие осуществлению свободы собраний и выражения мнения, за исключением случаев, связанных с разжиганием насилия или нарушением демократических принципов – какими бы шокирующими и неприемлемыми ни казались властям определенные взгляды и высказывания – пагубно сказываются на состоянии демократии, а часто даже подвергают ее опасности...

146. Характер и тяжесть налагаемых наказаний... являются факторами, которые надлежит учитывать при оценке пропорциональности вмешательства по отношению к преследуемой цели... Если санкции, налагаемые на участников демонстрации, носят уголовный характер, они требуют особого обоснования (см. упоминавшееся выше решение по делу «Рай и Эванс против Соединенного Королевства»). Мирная демонстрация не должна, в принципе, становиться объектом применения наказаний уголовного характера... Таким образом, Суд должен с особой тщательностью рассматривать дела, в которых санкции, наложенные национальными органами власти за ненасильственные действия, связаны с тюремным заключением ...» (пункт 412

Тест «необходимости в демократическом обществе» требует определения Судом, соответствует ли оспариваемое вмешательство «насушной общественной необходимости». При определении того, существует ли такая «необходимость», и какие меры должны быть приняты в этом отношении, государства имеют лишь ограниченные пределы усмотрения, которые сопровождаются строгим контролем Европейского сообщества, который охватывает и право, и правоприменительные акты, в том числе независимых судов (пункт 67 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «*Огневенко против Российской Федерации*»).

В силу пункта 2 [с]татья 11 Конвенции и пункта 2 [с]татья 9 Конвенции вмешательство в любое из прав, предусмотренных названными статьями, может быть *оправдано лишь необходимостью, возникающей в «демократическом обществе»* (пункт 24 постановления от 26 июля 2007 года по делу «*Баранкевич против Российской Федерации*»).

Суд... должен рассмотреть обжалуемое вмешательство в свете дела как такового и определить, было ли оно «пропорционально преследуемой законной цели» и были ли приведенные государственными властями обоснования «применимы и достаточны». При этом Суд ограничивается тем, что национальные власти применили стандарты, соответствующие принципам, закрепленным в определенных положениях Конвенции, и, кроме того, мотивировали свои решения приемлемыми оценками соответствующих фактов (пункт 68 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «*Огневенко против Российской Федерации*»).

Суд повторяет, что для определения *пропорциональности* меры общего характера он должен вначале оценить выбор законодательства, лежащего в ее основе, при этом учитывая качество парламентского и судебного пересмотра необходимости меры, а также риск злоупотреблений при применении более мягкой меры общего характера. Действуя подобным образом, он примет во внимание свое исполнение в конкретных делах заявителей, что иллюстрирует его действие на практике и, таким образом, важно для пропорциональности меры... *В принципе, чем убедительнее общее обоснование для применения меры общего характера, тем меньшее значение Европейский Суд придает ее воздействию на конкретное дело* (пункт 69 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «*Огневенко против Российской Федерации*»)<sup>34</sup>.

---

постановления от 7 февраля 2017 года по делу «*Лаиманкин и другие против Российской Федерации*»).

<sup>34</sup> Суд отмечает, что меры, принятые в отношении заявителя, основывались на законодательном запрете в отношении права на забастовку для определенных категорий работников железнодорожного транспорта.

*[Л]юбые меры вмешательства в свободу собраний и выражения мнения в отсутствие подстрекательства к насилию или отрицания демократических принципов – какими бы шокирующими и неприемлемыми ни казались властям некоторые взгляды или выражения – вредят демократии, а иногда даже подрывают ее (пункт 45 постановления от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против Российской Федерации»).*

*Для того чтобы национальные власти могли принимать необходимые профилактические меры безопасности, ассоциации и иные лица, занимающиеся организацией демонстраций – являясь участниками демократического процесса – должны уважать правила, регулирующие этот процесс, посредством соблюдения действующих законодательных положений. Тем не менее ситуация с нарушением закона необязательно должна служить оправданием для посягательства на право свободы собраний; подобные законодательные положения не должны представлять собой скрытые препятствия для осуществления права на свободу мирных собраний, закрепленного в Конвенции (пункт 39 постановления от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против Российской Федерации»).*

*Европейский Суд по правам человека повторяет: принцип пропорциональности требует, чтобы был соблюден баланс между требованиями целей, перечисленных в пункте 2 статьи 11 Конвенции, с одной стороны, и интересами свободного выражения мнений посредством слова, жеста или даже молчания лицами, собранными на улицах или в других общественных местах, с другой стороны (пункт 43 постановления от 19 февраля 2020 года по делу «Оботе против Российской Федерации»).*

*Осуществление конвенционных прав меньшинством при условии одобрения со стороны большинства было бы несовместимо с основополагающими ценностями Конвенции. В такой ситуации права меньшинства на свободу религии, выражения мнения и собрания стали бы исключительно теоретическими, а не практическими и эффективными, как того требует Конвенция (пункт 31 постановления от 26 июля 2007 года по делу «Баранкевич против Российской Федерации»).*

*[П]рава военнослужащих, предусмотренные статьями 5, 9, 10 и 11 Конвенции, при определенных обстоятельствах могут быть ограничены в большей степени, чем это допустимо в отношении гражданских лиц... Европейский Суд также установил, что различия между военнослужащими и гражданскими лицами в сфере свободы выражения мнения являются оправданными с точки зрения статьи 14 Конвенции различиями между условиями военной и гражданской жизни и, конкретно, «обязанностями» и «ответственностью» военнослужащих... Наконец, необходимо отметить –*

пункт 2 статьи 11 Конвенции прямо указывает, что допускается введение законных ограничений осуществления военнослужащими права на свободу собрания и объединения с другими (пункт 135 постановления от 22 марта 2012 года по делу «*Константин Маркин против Российской Федерации*»).

*Практика Европейского Суда по правам человека  
в отношении третьих государств*

*Из права на свободу собраний, представляющего собой одну из основ демократического общества, есть множество исключений, которые, однако, подлежат ограничительному толкованию, а необходимость любых ограничений этой свободы должна быть убедительно установлена. При рассмотрении вопроса о том, можно ли считать ограничения гарантированных Конвенцией прав и свобод «необходимыми в демократическом обществе», государства-участники пользуются определенными пределами усмотрения, которые не являются неограниченными... В любом случае окончательное решение по поводу того, соответствует ли ограничение требованиям Конвенции или нет, должен принимать Европейский Суд, производя оценку обстоятельств конкретного дела (пункт 142 постановления от 15 октября 2015 года по делу «*Кудревичюс и другие (Kudrevičius and Others) против Литвы*»).*

Когда Европейский Суд осуществляет свои контрольные функции,... [он] *должен рассмотреть обжалуемое вмешательство в контексте всего дела в целом и, установив, что оно преследовало «правомерную цель», определить, отвечало ли оно «настоятельной общественной потребности» и, в частности, было ли оно соразмерно этой цели и являются ли причины, на которые ссылаются власти государства-ответчика в оправдание вмешательства, «уместными и достаточными»... При этом Европейский Суд должен удостовериться, что власти государства-ответчика применяли стандарты, соответствующие принципам, закрепленным в статье 11 Конвенции, и, кроме того, что в основе их решений лежала допустимая оценка соответствующих обстоятельств дела (пункт 143 постановления от 15 октября 2015 года по делу «*Кудревичюс и другие (Kudrevičius and Others) против Литвы*»).*

*Практика Комитета ООН по правам человека*

*Запрет на проведение конкретного собрания может рассматриваться только как крайняя мера. В случае если будет сочтено необходимым установить ограничения на проведение собрания, то органам власти следует, прежде всего, пытаться применить меры, в наименьшей степени ограничивающие собрание. Государствам следует также рассматривать*

вопрос о возможности проведения собрания и после этого принимать решение о целесообразности избрания тех или иных мер в отношении возможных нарушений в ходе мероприятия, а не вводить предварительные ограничения в попытке исключить все риски (пункт 37 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Статья 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] предусматривает, что любые ограничения должны быть «необходимы в демократическом обществе». В силу этого ограничения должны быть необходимыми и пропорциональными в условиях общества, основанного на демократии, верховенстве права, политическом плюрализме и правах человека, а не просто разумными или целесообразными<sup>35</sup>. Такие ограничения должны представлять собой надлежащую реакцию на острую социальную потребность, связанную с одним из перечисленных в статье 21 допустимых оснований. Они должны также быть наименее ограничивающими из числа тех мер, которые могли бы обеспечить соответствующую защитную функцию. Кроме того, они должны быть пропорциональны, и для определения их пропорциональности необходимо провести ценностную оценку, *сопоставив характер и негативные последствия вмешательства в осуществление права с положительными последствиями в части одного из оснований для вмешательства. Если негативных последствий больше, чем положительных, то такое ограничение непропорционально и, следовательно, недопустимо* (пункт 40 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*[П]ри введении ограничений в отношении права на свободу мирных собраний государство-участник должно руководствоваться целью содействия осуществлению данного права, вместо того чтобы стремиться избыточно или несоразмерно ограничить его* (пункт 7.8 Соображений Комитета по правам человека от 10 октября 2014 года по делу «Сергей Прадед против Республики Беларусь»).

[Е]сли государство-участник налагает ограничение на права, предусмотренные в пункте 2 статьи 19 и в статье 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах], то оно должно продемонстрировать, что это ограничение в данном случае являлось необходимым и что даже если в принципе государство-участник может вводить систему, направленную на достижение равновесия между правом отдельного лица на свободное

<sup>35</sup> Замечание общего порядка № 34, пункт 34.

распространение информации и участие в мирных собраниях и общим интересом в поддержании общественного порядка в определенном месте, то функционирование такой системы не должно быть несовместимым с предметом и целью статей 19 и 21 Пакта (пункт 7.4 Соображений Комитета по правам человека от 24 июля 2014 года по делу «Игорь Базаров против Республики Беларусь»).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

Согласно статье 21 и пункту 2 статьи 22 Пакта *ограничения свободы собраний и ассоциации должны быть необходимыми и соразмерными в демократическом обществе* в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Как уже указывалось в рамках данного мандата специальной процедуры, слово «необходимые» означает, что «для вмешательства» должна существовать *насущная общественная потребность*. В тех случаях, когда возникает такая насущная общественная потребность, государства должны обеспечить, чтобы любые ограничительные меры не выходили за рамки того, что приемлемо в демократическом обществе, которое «существует лишь при наличии плюрализма, терпимости и широты взглядов». Ответственность за установление этого основания всегда возлагается на государство (пункт 49 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).

*Государства никогда не должны рассматривать выборы в качестве предлога для неоправданного ограничения права на свободу мирных собраний*. Как уже отмечалось ранее, всеобщие запреты по самой своей природе несоразмерные и дискриминационные должны быть поставлены вне закона, а *ограничения права на мирные собрания в связи с их «временем, местом и формой проведения» должны допускаться лишь в той мере, в какой они соответствуют вышеупомянутым строгим критериям необходимости и соразмерности...* В сущности, принимая во внимание важность прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций в контексте выборов, порог для введения таких ограничений должен быть выше, чем обычно: *во время выборов соответствовать критериям «необходимость в демократическом обществе» и «соразмерность» должно быть труднее* (пункт 25 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).

**Процедура предварительного уведомления о проведении публичного (массового) мероприятия: согласование времени, места, способа (формы) проведения мероприятия (в аспекте соблюдения критерия необходимости вмешательства в право лица на свободу собраний)**

*Практика Европейского Суда по правам человека  
в отношении Российской Федерации*

*[Т]ребование о разрешении или уведомлении об общественном собрании обычно не затрагивает суть этого права, поскольку цель процедуры заключается в том, чтобы дать властям возможность принять разумные и целесообразные меры для обеспечения надлежащего проведения любого собрания, митинга или любого иного мероприятия политического, культурного или иного характера (пункт 42 постановления от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против Российской Федерации»).*

Процедура согласования соответствует требованиям пункта 1 статьи 11 [Конвенции], *если ее цель заключается в том, чтобы власти могли обеспечивать мирный характер собрания.* Таким образом, требование о получении согласия на проведение демонстрации не является несовместимым со статьей 11 Конвенции. Поскольку государства вправе устанавливать требования, обязывающие проводить процедуру согласования, они *должны иметь возможность применять санкции к тем, кто участвует в демонстрациях, которые таким требованиям не соответствуют* (пункт 41 постановления от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против Российской Федерации»).

*Предварительное уведомление используется не только с целью согласования права на свободу собраний с правами и законными интересами (в том числе со свободой передвижения) других лиц, но также в целях предупреждения беспорядков или преступлений.* Представляется, что когда дело касается организации массовых демонстраций, то распространенной практикой в государствах-членах для уравнивания этих противоречащих интересов является установление предварительных административных процедур (пункт 42 постановления от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против Российской Федерации»).

*Государства располагают широкими пределами оценки при установлении формы действия процедуры уведомления, включая предельный срок уведомления, при условии, что он сформулирован с достаточной точностью и не представляет собой скрытое препятствие для осуществления*

права на свободу мирных собраний (пункт 445 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «*Лашманкин и другие против Российской Федерации*»).

В задачу Суда не входит указание *предпочтительных способов коммуникации с организаторами*; внутригосударственные органы власти, которые имеют преимущество по обладанию непосредственными сведениями о ситуации, находятся в лучшем положении с учетом практических обстоятельств, таких как надежность или иные характеристики местной почтовой службы, местонахождение сторон, а также наличие технических средств. Тем не менее, учитывая сами жесткие временные рамки уведомительной процедуры, Суд полагает, что безотносительно выбранного способа коммуникации, *такой способ должен обеспечивать информирование организаторов о решении органов власти заблаговременно до дня проведения запланированного мероприятия таким образом, который гарантирует, что право на свободу собраний будет реализовано на практике и будет эффективным, а не теоретическим или иллюзорным*. Фактически, если организаторы своевременно не информированы о разрешении органов власти или о предложении изменить место, время или способ проведения запланированного мероприятия, то организаторы могут не располагать достаточным количеством времени, чтобы сообщить участникам о согласованном времени и месте проведения мероприятия, и вынуждены будут даже отменить его (пункт 457 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «*Лашманкин и другие против Российской Федерации*»).

*[У]клонение организатором от соблюдения порядка подачи уведомления препятствует органам власти в принятии своевременных и надлежащих мер по обеспечению надлежащего порядка реализации соответствующей гражданской инициативы, а также по поддержанию общественной безопасности и охране прав и законных интересов участников мероприятия и иных лиц* (пункт 191 постановления от 26 апреля 2016 года по делу «*Новикова и другие против Российской Федерации*»).

С учетом презумпции невиновности, *если власти подозревали наличие преднамеренных действий, направленных на то, чтобы избежать соблюдения требования о подаче уведомления, то им следовало взять на себя бремя доказывания наличия соответствующих фактических и правовых элементов* (пункт 206 постановления от 26 апреля 2016 года по делу «*Новикова и другие против Российской Федерации*»).

*[О]дного лишь наличия риска столкновений между участниками демонстрации с их оппонентами недостаточно для обоснования запрета мероприятия*. Если каждая возможность напряженных отношений и

перепалок между противостоящими группами в ходе демонстрации служила бы основанием для ее запрета, общество столкнулось бы с лишением возможности услышать различные мнения по каким-либо вопросам, которые задевают мнение большинства. *Участники мирных собраний должны иметь возможность проводить демонстрации без страха, что они подвергнутся физическому насилию со стороны их оппонентов.* Таким образом, Договаривающиеся государства обязаны принимать разумные и соответствующие меры, чтобы предоставить законным демонстрациям возможность проходить мирно... Суд... считает, что ссылка на отрицательное отношение других лиц к взглядам, выражаемым на публичном собрании, не может служить обоснованием ни для отказа в согласовании такого собрания, ни для решения о его перемещении из центра города на окраины. Указания на то, что оценка ресурсов, необходимых для нейтрализации угрозы столкновений, являлась частью процесса принятия решений национальными органами власти, отсутствовали. Вместо рассмотрения мер, которые могли бы позволить заявителям провести публичное мероприятие без помех, органы власти избрали путь перемещения его из центра города в удаленное и пустынное место (пункт 425 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «*Лашманкин и другие против Российской Федерации*»)<sup>36</sup>.

### *Практика Комитета ООН по правам человека*

*Уведомительный порядок... на практике не должен функционировать как разрешительный* (пункт 73 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Необходимость обращаться за разрешением в органы власти разрушает саму концепцию мирных собраний как основного права. *Уведомительный порядок проведения, в соответствии с которым лица, намеревающиеся организовать мирное собрание, должны заблаговременно уведомлять об этом органы власти и предоставлять определенные важные сведения, допустим в той мере, в которой это необходимо, чтобы позволить таким органам обеспечить беспрепятственное проведение мирных собраний и защитить права других лиц.* В то же время этим требованием нельзя злоупотреблять с целью подавления мирных собраний, и, как и в случае вмешательства в это право в иной форме, оно должно быть обосновано в

<sup>36</sup> «[С]ам факт наличия риска [столкновений с альтернативной демонстрацией] является недостаточным для запрета мероприятия: при проведении анализа ситуации органы власти должны произвести реальную оценку потенциального масштаба нарушений, чтобы оценить ресурсы, необходимые для нейтрализации угрозы насильственных столкновений» (пункт 150 постановления от 12 июня 2014 года по делу «*Примов и другие против Российской Федерации*»).

соответствии с критериями, перечисленными в статье 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах].... Уведомительные процедуры должны быть прозрачными, не должны предусматривать необоснованные бюрократические требования, требования к организаторам должны быть соразмерны потенциальному общественному воздействию соответствующего собрания, а кроме того, они должны быть бесплатными (пункт 70 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

В случае существования требования об уведомлении органов власти о предстоящем собрании тот факт, что такого уведомления подано не было, не делает участие в собрании незаконным и не должно использоваться как основание для рассеивания собрания, задержания его участников или организаторов или наложения на них неправомерных санкций, таких как привлечение их к уголовной ответственности. *В случае наложения на организаторов административных санкций в связи с тем, что они не подали уведомление, органы власти должны обосновать эту меру. Отсутствие уведомления не освобождает органы власти от обязанности, в пределах их возможностей, содействовать проведению собрания и защищать его участников* (пункт 71 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Любые требования об уведомлении о заранее запланированных собраниях должны быть предусмотрены внутренним правом. Минимальный срок предварительного уведомления может варьироваться в зависимости от контекста и необходимой степени содействия проведению, однако он не должен быть чрезмерно большим. Если уже после подачи уведомления вводятся ограничения, то о них следует сообщать в сроки, достаточные для обращения в суд или к другим механизмам с целью оспорить такие ограничения. При любом порядке уведомления следует предусматривать проведение без уведомления собраний, воздействие которых на других лиц, как можно обоснованно предполагать, будет минимальным, например, в силу их характера, места проведения или ограниченного количества участников или продолжительности. Стихийные собрания, для подачи уведомления о проведении которых времени недостаточно, уведомлению подлежат не должны* (пункт 72 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*[О]рганизаторы должны иметь возможность уведомить установленный главный орган о проведении мирного собрания самым простым и оперативным способом, например, заполнив четкий и короткий формуляр, доступный на главном местном языке/языках страны, желательно в сети «Интернет», чтобы избежать возможных неточностей и задержек, связанных с почтовым отправлением. В уведомлении должна содержаться лишь информация о дате, времени, продолжительности и месте или маршруте собрания, а также фамилия, адрес и контактные данные организатора (пункт 53 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Маина Киаи. Размещен 24 апреля 2013 года. А/НРС/23/39).*

*[В]ласти должны проявлять гибкость в таких случаях, как:*

- a) позднее уведомление при наличии веской причины;*
- b) неправильное заполнение формуляра; или*
- c) непредоставление всей необходимой информации.*

Срок уведомления не должен возобновляться, и должны существовать определенные гибкие механизмы корректировки небольших пропусков или ошибок (пункт 55 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Маина Киаи. Размещен 24 апреля 2013 года. А/НРС/23/39).

После уведомления организаторами установленного главного органа об их намерении провести собрание следует в срочном порядке представить подтверждение своевременного получения уведомления. *Если организаторы не получают никакого ответа от этого органа до назначенного времени проведения собрания, то следует считать, что это собрание не представляет никакой проблемы (пункт 58 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Маина Киаи. Размещен 24 апреля 2013 года. А/НРС/23/39).*

*[П]редварительное планирование мероприятий, в том числе оценку рисков, правоохранительными органами совместно с организаторами мирных собраний и, по возможности, с местными властями [является] эффективной практикой, которая может способствовать успешному проведению собраний. Однако участие организаторов в таком планировании никогда не должно быть обязательным (пункт 68 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Маина Киаи. Размещен 24 апреля 2013 года. А/НРС/23/39).*

*Возможные вопросы для обсуждения [планируемого публичного мероприятия] включают:*

- *оценку ожидаемого количества участников;*

- маршрут собрания, если оно не является статичным;
- особые потребности инвалидов и групп риска, таких как женщины, коренные народы и группы, которые... могут нуждаться в дополнительной защите со стороны властей;
- необходимость привлечения должным образом подготовленных и четко различимых координаторов, роль которых заключается в оказании помощи организаторам, в частности, путем информирования и ориентирования участников при проведении мероприятия, но которые не должны использоваться для сглаживания недостатков системы обеспечения безопасности.

В том случае, когда организаторов невозможно определить в силу характера некоторых собраний (например, собраний, организуемых через сеть «Интернет»), важно, чтобы власти проводили такое же планирование и столь же обстоятельную подготовку (пункт 69 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киан*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).

### **Согласование места проведения публичного мероприятия**

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

*[О]тказ в согласовании времени и места проведения публичного мероприятия только на том основании, что оно должно проводиться в том же месте и в то же время, что и другое публичное мероприятие, и в отсутствие явного и объективного указания на то, что оба собрания не могут быть проконтролированы надлежащим образом посредством исполнения полномочий правоохранительными органами является непропорциональным вмешательством в свободу собраний (пункт 422 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «Лаиманкин и другие против Российской Федерации»).*

*[П]рактика, в соответствии с которой органы власти допускают проведение собрания, но только в месте, которое находится вне зоны видимости и слышимости его целевой аудитории, и где его влияние будет снижено, является несовместимой с требованиями статьи 11 Конвенции (пункт 426 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «Лаиманкин и другие против Российской Федерации»).*

*[Р]ешение государственных органов власти в каком-либо конкретном деле о том, что имеются уважительные причины против проведения публичного собрания в конкретном месте является решением, для проверки которого Суд недостаточно подготовлен... Возникли бы осложнения при*

оценке мест в смысле их размера, безопасности, плотности движения, близости к целевой аудитории и так далее. В самом деле, очень много местных факторов подразумевается при контроле мест, времени, способа проведения публичных мероприятий. Следовательно, *в противоположность ограничениям свободы собраний, основанным на существовании выражаемых идей, которые должны подлежать самому серьезному изучению Судом ...., в области ограничений времени, места или способа проведения собрания Договаривающимся государствам должны быть предоставлены более широкие пределы оценки. Такие пределы оценки, хотя и широкие, не являются неограниченными и тесно связаны с европейским надзором, который осуществляет Суд, задача которого состоит в окончательном определении того, соответствовали ли наложенные ограничения статьям 10 или 11 [Конвенции о защите прав человека и основных свобод]* (пункт 417 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «*Лашманкин и другие против Российской Федерации*»).

#### *Практика Комитета ООН по правам человека*

Что касается ограничений в отношении такой составляющей, как *место собрания*, то мирные собрания, в принципе, могут проводиться во всех местах, в которые имеет или должно иметь доступ население, таких как общественные площади и улицы. Хотя нормы, касающиеся доступа населения в некоторые места, такие как здания и озелененные зоны, могут также ограничивать право собраний в таких местах, но *применение таких ограничений к мирным собраниям должно быть обоснованным по смыслу статьи 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах]. Не следует отводить для мирных собраний отдаленные районы, в которых собрание не сможет эффективно привлечь внимание своих адресатов или широких кругов населения.* В качестве общего правила, не допускается полный запрет всех собраний в столичных городах, во всех общественных местах, за исключением одного определенного места в том или ином городе или за его пределами, или же на всех улицах города (пункт 55 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Хотя *сходы в частных помещениях* подпадают под действие права на мирные собрания, должны быть *должным образом учтены интересы... собственников.* Степень ограничений, которые могут быть наложены на подобный сход, зависит от различных соображений, например, является ли соответствующее пространство обычно общедоступным, характер и степень потенциального нарушения интересов других собственников в результате схода, имеется ли согласие собственников на подобное использование,

оспаривается ли в ходе собрания право собственности на данное пространство и имеются ли у участников другие разумные средства для достижения цели собрания, при соблюдении принципа их проведения в пределах видимости и слышимости аудитории. *Доступ на объект частной собственности не может быть запрещен на дискриминационной основе* (пункт 57 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Комитет напоминает, что право на мирные собрания, гарантируемое статьей 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах], является одним из основных прав человека, которое выступает неотъемлемым элементом публичного выражения мнений и убеждений личности и необходимо в демократическом обществе. Это право подразумевает возможность организации мирного собрания в общественном месте и участия в нем. *Организаторы собрания обычно имеют право выбирать место*, в котором их может увидеть и услышать их целевая аудитория, и какое-либо ограничение этого права является недопустимым, за исключением случаев, когда:

- а) оно налагается в соответствии с законом; и
- б) является необходимым в демократическом обществе, отвечая интересам государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

Когда государство-участник налагает ограничения в целях обеспечения равновесия между правом человека на собрание и вышеупомянутыми общими интересами, *оно должно руководствоваться целью содействовать осуществлению данного права, вместо того чтобы стремиться избыточно или несоразмерно ограничивать его*. Государство-участник, таким образом, обязано обосновать ограничение права, защищаемого статьей 21 Пакта (пункт 7.3 Соображений Комитета по правам человека от 6 апреля 2018 года по делу «Елена Попова против Российской Федерации»).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

[О]дним неприемлемым требованием, связанным с процессом уведомления, является неформальное или формальное предписание для организаторов согласовывать время и место собрания с властями. Такое требование было бы равносильно ограничению запланированного собрания, и его следовало бы подвергнуть проверке на предмет необходимости и соразмерности, которая применяется к ограничениям, в соответствии со статьей 21 [Международного пакта о гражданских и политических

*правах*]. Специальный докладчик также предостерегает от случаев, когда власти предлагают альтернативное время и место для собрания при рассмотрении уведомления, поскольку это также представляло бы собой наложение ограничений на право на свободу мирных собраний и должно соответствовать вышеупомянутому критерию (пункт 56 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года. А/НРС/23/39).

Если собрание ограничивается в соответствии с международными правозащитными нормами и стандартами, то *властям следует предложить организаторам приемлемые альтернативные варианты проведения мирных собраний, при которых всегда обязательно должен обеспечиваться «зрительный и звуковой» контакт с целевой аудиторией, с тем чтобы послание, которое они (организаторы и участники) хотят донести, дошло до целевой аудитории* (пункт 60 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года. А/НРС/23/39).

*Ключевой мерой содействия проведению мирных собраний является предоставление организаторам и участникам доступа к общественным местам.* Специальный докладчик считает целесообразным снова упомянуть о важном решении Конституционного суда Испании, в котором он заявил, что «*в демократическом обществе города являются не только местом для дорожного движения, но и местом для проявления активности граждан*». Межамериканская комиссия по правам человека (МКПЧ) также отметила, что, *хотя осуществление права на собрания может иногда нарушать привычный ежедневный образ жизни или может даже создавать проблемы или иметь негативные последствия для реализации других прав, таких как право на свободу передвижения, которые государство должно защищать и гарантировать, «такие нарушения являются одним из механизмов функционирования плюралистического общества, в котором сосуществуют различные и иногда конфликтующие интересы, и находить площадки и каналы для их выражения*». Кроме того, Совет по правам человека в своей резолюции 22/10<sup>37</sup> настоятельно призвал государства способствовать проведению мирных протестов путем предоставления протестующим доступа к общественным местам и обеспечения, когда это необходимо, их защиты от угроз в любых формах и подчеркнул роль местных органов власти в этом отношении (пункт 65 Доклада Специального докладчика по вопросу о

---

<sup>37</sup> Поощрение и защита прав человека в контексте мирных протестов. Резолюция Совета по правам человека от 21 марта 2013 года А/НРС/22/L.10. Режим доступа: URL: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/22/L.10](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/22/L.10).

правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года. А/НRC/23/39).

*Доступ к общественным местам означает конкретно то, что организаторы и участники должны иметь возможность пользоваться общественными улицами, дорогами и площадями для проведения (статичных или подвижных) мирных собраний (пункт 66 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Маина Киаи. Размещен 24 апреля 2013 года. А/НRC/23/39).*

### **Согласование времени проведения публичного мероприятия**

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

*[О]пределение сроков публичных мероприятий, проводимых с целью выражения определенного мнения, может быть значимым для определения политического и социального веса таких мероприятий. Если публичное собрание организовано после того, как указанный социальный вопрос потерял свою остроту и значимость в рамках социальных или политических дебатов, то влияние митинга может быть существенно ослаблено. Право на свободу собраний – если в связи с запретом не осуществляется в благоприятный период времени – также может считаться бессмысленным (пункт 444 постановления от 7 февраля 2017 года по делу «Лаашманкин и другие против Российской Федерации»).*

#### *Практика Комитета ООН по правам человека*

Что касается *ограничений в отношении времени проведения собраний*, то участникам должна быть предоставлена достаточная возможность изложить свое мнение или эффективно добиваться других своих целей. Как правило, завершение мирных собраний должно происходить естественным образом. Ограничения в отношении точного времени дня или даты, когда собрания могут или не могут проводиться, вызывают беспокойство в связи с их совместимостью с Пактом. Собрания не следует ограничивать только по причине их частоты. *Время, продолжительность или частота демонстрации могут, например, играть важную роль в достижении ее цели. Однако кумулятивное воздействие частых собраний может взвешиваться в сопоставлении с пропорциональной оценкой того или иного ограничения.* Например, собрания, регулярно проводимые в ночное время в жилых районах, могут иметь существенные последствия для населения близлежащих кварталов (пункт 54 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты

Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

### **Согласование *способа (формы)* проведения публичного мероприятия**

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

Европейский Суд считает, что такая форма выражения мнения как одиночное пикетирование, с плакатами и использованием голосовых сигналов или без таковых, по своему характеру способна и направлена на привлечение внимания прохожих. Европейский Суд полагает: просто присутствие двух или нескольких человек в одном и том же месте и в одно и то же время не является достаточным для квалификации такого мероприятия как «собрания» в значении статьи 11 Конвенции, с учетом связи между проведением такого собрания и соблюдением требования о подаче предварительного уведомления (пункт 204 постановления от 26 апреля 2016 года по делу «Новикова и другие против Российской Федерации»).

#### *Практика Комитета ООН по правам человека*

Что касается ограничений в отношении способа проведения мирных собраний, то на усмотрение участников следует оставить такие вопросы как использование для выражения своих идей оборудования (в частности, плакатов, мегафонов, музыкальных инструментов) или других технических средств, таких как проекционное оборудование. В рамках собрания может предусматриваться монтаж временных конструкций, в том числе звуковых систем, для обеспечения охвата аудитории или иного достижения своей цели (пункт 58 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

### **Согласование количества участников публичного мероприятия**

#### *Практика Комитета ООН по правам человека*

Как правило, государствам-участникам не следует ограничивать число участников собраний. Любое такое ограничение может быть приемлемым только в том случае, если существует четкая связь с одним из законных оснований для ограничений, как это предусмотрено в статье 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах], например, в случае необходимости установления максимальной вместимости стадиона или мостового сооружения по соображениям общественной безопасности

или в случае необходимости физического дистанцирования по соображениям охраны здоровья населения (пункт 59 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

### **Наличие иных требований к проведению публичного мероприятия**

#### *Практика Комитета ООН по правам человека*

*Требование к участникам или организаторам обеспечить внесение средств или внести средства на оплату расходов на охрану порядка или безопасность, медицинскую помощь или уборку или иные общественные услуги, связанные с проведением мирных собраний, как правило, несовместимы со статьей 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] (пункт 64 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

#### *Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

Участники собрания имеют право выбирать и выразить идейное содержание своего мероприятия. *Ограничения в отношении содержания собраний* могут вводиться только в соответствии с законными ограничениями прав,... например, в случаях, когда содержание является пропагандой национальной, расовой или религиозной ненависти и представляет собой подстрекательство к дискриминации, враждебности или насилию. Если ограничение в отношении содержания оправдано, властям следует принять наименее ограничительные и наименее чреватые вмешательством меры для решения этой проблемы (пункт 33 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. А/НРС/31/66).

**Оценка соблюдения критерия о необходимости вмешательства в право лица на свободу собраний в аспекте привлечения такого лица к юридической ответственности в связи с проведением такого собрания**

*Практика Европейского Суда по права человека  
в отношении Российской Федерации*

[С]вобода участия в мирном собрании имеет такое важное значение, что *лицо не может быть подвергнуто санкции* – даже из числа наиболее мягких – за участие в демонстрации, которая не была запрещена, *если это лицо само не совершило каких-либо порицаемых действий в этой связи* (пункт 43 постановления от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против Российской Федерации»).

[П]ринцип свободы усмотрения при применении мер ответственности *предоставляет властям значительную свободу при вынесении решения, возбудить или нет судопроизводство в отношении лица, которое считается совершившим правонарушение* (например, в отношении несоблюдения правил проведения публичных мероприятий) и, в более общем смысле, подлежит ли определенное действие или бездействие преследованию в рамках уголовного или иного судопроизводства... С учетом вышеприведенных соображений, *четкие и обоснованные требования соблюдения порядка проведения публичных мероприятий, а также предусмотренные за нарушение такого порядка наказания, должны соответствовать требованиям необходимости и пропорциональности в значении статьи 10 или статьи 11 Конвенции* (пункт 187 постановления от 26 апреля 2016 года по делу «Новикова и другие против Российской Федерации»).

По мнению Европейского Суда, *большой размер штрафов способствует созданию «сдерживающего воздействия»* при законном проведении публичного мероприятия в форме одиночного пикетирования (пункт 211 постановления от 26 апреля 2016 года по делу «Новикова и другие против Российской Федерации»).

*Следует проводить надлежащее разграничение между организаторами и участниками публичного мероприятия. Ассоциациям и другим лицам, организующим демонстрации, важно, как участникам демократического процесса, придерживаться правил, регулирующих этот*

процесс, и соблюдать действующие положения закона... *Государства могут налагать санкции на тех, кто не соблюдает данную процедуру.* В то же время (в частности, применительно к участникам митингов) свобода принимать участие в мирном собрании имеет такое значение, что человек не может быть подвергнут наказанию – даже относящемуся к нижней границе масштаба дисциплинарных взысканий – за участие в демонстрации, которая не была запрещена, *до тех пор, пока это лицо не совершает никаких предосудительных действий по такому случаю...* В более общем смысле, как правило, недостаточно, чтобы вмешательство осуществлялось потому, что его предмет входит в определенную категорию или на него распространяется правовая норма, сформулированная в виде абсолютной нормы. Скорее требуется, чтобы это «вмешательство» было «необходимо в демократическом обществе» в конкретных обстоятельствах данного дела (пункт 50 постановления от 12 февраля 2019 года по делу «*Мучник и Мордовин против Российской Федерации*»).

[Правила, регулирующие публичные собрания, такие как система предварительного извещения о таковых, являются важными для беспрепятственного проведения общественных мероприятий, так как они позволяют органам власти свести к минимуму перебои в работе транспорта и принять прочие меры безопасности (пункт 118 постановления от 12 июня 2014 года по делу «*Примов и другие против Российской Федерации*»).

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении третьих государств*

*[У]мышленное серьезное нарушение митингующими обычной жизни и деятельности, которой на законных основаниях занимаются другие лица, в большей степени, чем это обычно происходит при осуществлении права на мирные собрания в общественном месте, можно считать «предосудительными действиями» по смыслу прецедентной практики Европейского Суда... Следовательно, эти действия могут оправдывать назначение наказания, даже если оно имеет уголовно-правовой характер (пункт 173 постановления от 15 октября 2015 года по делу «*Кудревичюс и другие (Kudrevičius and Others) против Литвы*»).*<sup>38</sup>

#### *Практика Комитета ООН по правам человека*

*От организаторов и участников ожидается, что они соблюдают требования законодательства, предъявляемые к собраниям, и они могут*

---

<sup>38</sup> Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Специальный выпуск №2/2017 / Под ред. Ю.Ю. Берестнева, пер. с англ. яз. ООО «Развитие правовых систем».

*быть привлечены к ответственности за свои собственные противоправные действия, в том числе за подстрекательство других лиц. Если в исключительных обстоятельствах организаторы привлекаются к ответственности за ущерб или телесные повреждения, которые не были причинены ими непосредственно, то такое привлечение к ответственности должно ограничиваться случаями, когда имеются доказательства того, что организаторы имели разумную возможность предвидеть и предотвратить такой ущерб или телесные повреждения* (пункт 65 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Органы власти не могут требовать от отдельных лиц обещаний или обязательств не организовывать собрания или не участвовать в них в будущем. С другой стороны, *никто не может быть принужден к участию в собрании* (пункт 66 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

В тех случаях, когда за противоправные действия на организаторов или участников мирного собрания налагаются уголовные или административные санкции, *такие санкции должны быть соразмерными, недискриминационными по своему характеру и не должны основываться на неточно или слишком широко определенных правонарушениях, а также не должны подавлять действия, защищаемые Пактом* (пункт 67 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*[О]рганизаторы мирных собраний никогда не должны считаться ответственными за противозаконное поведение других. Необходимо соблюдать принцип индивидуальной ответственности участников, в частности, с учетом презумпции мирного характера собрания* (пункт 78 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киани*. Размещен 24 апреля 2013 года. А/НРС/23/39)<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> «[О]рганизаторы мирных протестов не должны нести ответственность за противоправное поведение других лиц, в том числе во время выборов» (пункт 27 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. А/68/299).

*Вопрос о соразмерности особенно актуален в случае административных санкций, применяемых в связи с собраниями. Любая мера наказания не должна быть чрезмерной – например, штраф не должен быть непропорционально высоким.* Такие наказания вызывают обеспокоенность в плане соблюдения процессуальных гарантий и могут оказать более широкое негативное воздействие на осуществление права на свободу мирных собраний (пункт 48 Совместного доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и свободу ассоциации и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях о надлежащем управлении собраниями. Размещен 4 февраля 2016 года. A/HRC/31/66).

*[Л]ица, которые размещают в социальных сетях призывы организаторов о проведении собраний, не должны считаться организаторами* (пункт 72 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киани*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).

***Соблюдение критерия необходимости (пропорциональности) при осуществлении вмешательства в право лица на свободу объединений***

*Практика Европейского Суда по права человека  
в отношении Российской Федерации*

*Полномочия государства по защите своих институтов и граждан от объединений, которые могут подвергать их опасности, должны редко применяться, а исключения из правила свободы объединений должны быть строго истолкованы, и только убедительные и вынужденные причины могут оправдать ограничения в отношении [указанной] свободы. Любое вмешательство должно соответствовать «экстренной социальной необходимости». Таким образом, понятие «необходимо» не обладает гибкостью таких фраз, как «полезный» и «желанный» (пункт 62 постановления от 5 октября 2006 года по делу «Московское отделение армии спасения против Российской Федерации»).*

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих  
в рамках Совета ООН по правам человека*

Согласно пункту 2 статьи 22 Пакта, пользование... правом [на свободу ассоциаций] не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в

демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. *Любое ограничение свободы ассоциации должно соответствовать принципу законности, служить законной общественной цели и быть необходимым и соразмерным средством достижения этой цели в демократическом обществе...*

*Принцип законности* требует – ограничение должно быть сформулировано ясным и достаточно точным образом с тем, чтобы лица и организации могли предвидеть, будут ли их действия нарушать закон, и соответствующим образом регулировать свое поведение.

Для выполнения требования о *наличии законной общественной цели необходимо*, чтобы ограничения вводились исключительно в силу тех конкретных причин, которые изложены в статье 22 Пакта.

С целью соблюдения *требования о необходимости и соразмерности*, любое ограничение «должно соответствовать своей защитной функции» (пункт 31 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов. Право на свободу ассоциации мигрантов и их защитников. Размещен 13 мая 2020 года. A/HRC/44/42).

## **Вмешательство государства во внутреннюю деятельность объединений**

### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

*[В] определенных случаях свобода усмотрения государства может включать право вмешательства – при условии соблюдения требования соразмерности – во внутреннюю организацию и функционирование объединения в случае несоблюдения разумных законных формальностей, касающихся его создания, функционирования или внутренней организационной структуры..., или в случае серьезного длительного внутреннего конфликта в объединении... Вместе с тем вмешательство властей во внутреннюю организационную деятельность объединений не должно простирается столь далеко, чтобы включать обеспечение соблюдения объединением каждой формальности, предусмотренной ее уставом (пункт 87 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против Российской Федерации»).*

*[С]ами объединения должны определять, каким способом организовывать свои конференции. Аналогичным образом, в первую очередь сами объединения и их члены, а не публичные власти, должны обеспечивать соблюдение формальностей данного типа в соответствии с их уставом (пункт 88 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против Российской Федерации»).*

*[П]ринуждение объединения к принятию организационно-правовой формы вопреки воле его учредителей и членов является неприемлемым, отмечая, что подобный подход, если он будет применяться, ограничит свободу объединения учредителей и членов до такой степени, что она прекратит существование или лишится практической ценности (пункт 105 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против Российской Федерации»).*

*[П]рограмма ассоциации в некоторых делах может утаивать цели и намерения, отличающиеся от тех, которые она провозглашает. Для того чтобы удостовериться в обратном, содержание программы должно быть сравнено с действиями лидеров ассоциации, а также с позициями, которые они избирают (пункт 94 постановления от 5 октября 2006 года по делу «Московское отделение армии спасения против Российской Федерации»).*

#### *Практика Комитета ООН по правам человека*

*[С]огласно пункту 2 статьи 22 [Международного пакта о гражданских и политических правах] ограничение права на свободу ассоциации может быть обосновано только, если в целом оно удовлетворяет следующим критериям:*

- а) оно должно предусматриваться законом;*
- б) оно может устанавливаться только для одной из целей, изложенных в пункте 2 статьи 22; и*
- с) оно должно быть «необходимо в демократическом обществе» для достижения одной из этих целей.*

Ссылка на понятие «*демократическое общество*» указывает, по мнению Комитета, что существование и деятельность ассоциаций, в том числе тех, которые мирно пропагандируют идеи, не обязательно благоприятно воспринимается правительством или большинством населения, но является краеугольным камнем демократического общества. Одного лишь существования объективных оснований для ограничения права на свободу ассоциации недостаточно. Государство-участник должно также продемонстрировать, что запрет ассоциаций необходим для устранения реальной и не только гипотетической угрозы национальной безопасности или демократическому устройству и что менее строгие меры будут недостаточны для достижения этой же цели, и что ограничение является соразмерным тем интересам, которые подлежат защите (пункт 7.3 Сообщений Комитета от 24 июля 2014 года по делу «*Михайловская Р. и Волчек О. против Республики Беларусь*»).

## Учреждение (ликвидация) объединений

### *Практика Комитета ООН по ликвидации расовой дискриминации*

Некоторые государства утверждают, что в рамках их правовых систем нельзя объявить вне закона ту или иную организацию раньше, чем ее члены совершат действия, связанные с пропагандой расовой дискриминации или подстрекательством к ней. Комитет считает: в соответствии со статьей 4 «b» [Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации] такие государства несут особую ответственность за принятие мер в отношении таких организаций на как можно более ранней стадии. Организации, а также организованная и другая пропагандистская деятельность, поощряющие расовую дискриминацию, должны быть объявлены противозаконными и запрещены. Само участие в таких организациях должно быть наказуемым (пункт 6 Общей рекомендации XV по статье 4 Конвенции. Принята Комитетом по ликвидации расовой дискриминации на его 42-й сессии (1993 года).

### *Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

[П]раво на свободу ассоциаций в обязательном порядке предполагает свободу ассоциаций принимать решения и участвовать в деятельности по своему выбору и это распространяется на тех, кто желает заниматься деятельностью, связанной с выборами. Так, среди прочих свобод, ассоциации пользуются свободой:

- выступать за проведение избирательных и более широких политических реформ;
- участвовать в обсуждении вопросов, представляющих общественный интерес и вносить свой вклад в публичные дискуссии;
- вести мониторинг и наблюдение за процедурой выборов;
- представлять доклады о нарушениях прав человека и фальсификации выборов;
- выступать инициаторами социологических исследований и опросов, в частности, проводимых в ходе выборов;
- иметь свободный доступ к средствам массовой информации, в том числе таким новым средствам массовой информации как сеть «Интернет»;
- искать, получать и распространять, независимо от границ, информацию и идеи любого рода в устном и письменном виде или онлайн;
- создавать коалиции и сети с другими организациями, в том числе зарубежными;
- вести деятельность по сбору средств;

- участвовать в наблюдении за выборами, работе с избирателями и проверке списков избирателей;
- взаимодействовать с международными и региональными органами по защите прав человека;
- а также оказывать любые виды технической помощи и участвовать в международном сотрудничестве (пункт 43 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).

*[П]рекращение или приостановление деятельности, или же закрытие ассоциаций возможны только по решению суда, обоснованному существованием явной и непосредственной угрозы, когда та или иная ассоциация прибегает к насилию, или стремится к достижению своих целей посредством насилия или подстрекательства к дискриминации, вражде или насилию, или же ставит целью уничтожение прав и свобод, закрепленных международными нормами в области прав человека (пункт 55 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).*

*[Ч]лены ассоциаций должны... быть свободны в выборе своих уставных документов, структуры и деятельности без вмешательства государства... Государствам следует... создавать и поддерживать благоприятные условия, в которых люди могли бы действовать свободно, не опасаясь, что они могут подвергнуться каким-либо угрозам, запугиваниям или актам насилия (пункт 32 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах человека мигрантов. Право на свободу ассоциации мигрантов и их защитников. Размещен 13 мая 2020 года. A/HRC/44/42).*

### **Вопросы финансирования объединений**

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*[В]озможность искать, получать и использовать ресурсы имеет важное значение для существования и эффективной деятельности любой ассоциации, какой бы небольшой она ни была. Право на свободу ассоциации включает не только возможность физических или юридических лиц образовывать ассоциации и присоединяться к ним, но и возможность искать, получать и использовать ресурсы – людские, материальные и финансовые – из национальных, иностранных и международных источников (пункт 8 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных*

собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года A/HRC/23/39)<sup>40</sup>.

Термин «ресурсы» охватывает широкий круг понятий, который включает:

- финансовые выплаты (например, пожертвования, гранты, контракты, спонсорство, социальные вложения и т.д.);
- гарантии займов и другие формы финансовой помощи от физических и юридических лиц;
- пожертвования натурой (например, взносы товарами, услугами, программное обеспечение и другие формы интеллектуальной собственности, недвижимость и т.д.);
- материальные ресурсы (например, канцелярское оборудование, ИТ-оборудование и т.д.);
- людские ресурсы (например, оплачиваемый персонал, добровольцы и т.д.);
- доступ к международной помощи...;
- возможность путешествовать и общаться без неоправданного вмешательства и право пользоваться защитой государства (пункт 10 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).

*Ассоциации обязаны обеспечивать, чтобы средства использовались для заявленных целей и чтобы они являлись транспарентными и подотчетными перед своими донорами в соответствии с условиями их соглашений о финансировании. Чрезвычайно важно, чтобы ассоциации, как и другие секторы в обществе, работали добросовестно, с соблюдением этических норм, с тем чтобы вызывать доверие в данном секторе (пункт 13 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).*

*[О]тчитываться ассоциации должны перед своими донорами, а в отношении государственных органов – только уведомлять их о получении средств и представлять отчеты о состоянии своих счетов и деятельности (пункт 37 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу*

---

<sup>40</sup> «[Л]юбые ограничения возможности ассоциаций получать доступ к иностранному финансированию должны быть необходимыми в демократическом обществе, и что обычно выдвигаемые государствами обоснования, например, ссылки на борьбу с терроризмом, защиту государственного суверенитета, повышение эффективности получаемой помощи и повышение уровня прозрачности и подотчетности организаций гражданского общества, часто не отвечают этим строгим стандартам» (пункт 54 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).

мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года A/HRC/23/39)<sup>41</sup>.

*Доноры* должны образом должны учитывать местный политический, социальный и экономический контекст, в котором действуют ассоциации, особенно ассоциации, работающие с низовыми общинами, маргинализированными и уязвимыми группами, а также с целью решения «непопулярных» или острых вопросов. *Доноры* должны также уважать автономию организаций гражданского общества с тем, чтобы ассоциации могли учитывать потребности и обеспокоенности населения (пункт 14 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).

[Л]юбой контроль должен быть справедливым, объективным и недискриминационным и не должен использоваться как предлог для сдерживания критики. Надзорные органы... должны быть независимыми от исполнительной власти, чтобы их решения не являлись произвольными. Специальный докладчик придерживается той точки зрения, что такое незначительное нарушение закона, как несоблюдение ассоциацией обязательств по отчетности, не должно приводить к прекращению ее деятельности... или уголовному преследованию ее представителей...; было бы правильнее потребовать от ассоциации скорейшего исправления сложившейся ситуации. Только такой подход отвечает духу и букве свободы ассоциации (пункт 38 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).

В статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах... утверждается, что «каждый человек имеет право на свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в

---

<sup>41</sup> Ограничения финансирования также часто оправдываются необходимостью обеспечения большей степени транспарентности и подотчетности в секторе гражданского общества. Борьба с мошенничеством, хищениями, коррупцией, отмыванием денег и другими способами незаконного оборота средств является законной и может квалифицироваться как отвечающая «интересам национальной или общественной безопасности или общественного порядка». Тем не менее недостаточно просто преследовать законные интересы; ограничения должны также предусматриваться законом и «быть необходимыми» в демократическом обществе. В этом отношении ограничения должны быть пропорциональны защищаемым интересам и должны быть наименее интрузивными средствами для достижения желаемой цели. В этой связи ряд законов или видов практики неправомерно ограничивает возможность ассоциаций получать доступ к финансированию, поскольку для уменьшения риска существуют другие, менее интрузивные меры (пункт 35 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).

таковые для защиты своих интересов». В статье 6 «f» Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений (резолюция 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН)<sup>42</sup> прямо говорится о свободе доступа к финансированию и утверждается, что *право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, свободу «испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые или иные пожертвования»*. 21 марта 2013 года Совет по правам человека ООН принял резолюцию 22/6, в которой он призвал государства обеспечить, чтобы требования о представлении отчетности «не препятствовали функциональной независимости [ассоциаций]» и чтобы «не допускалось дискриминационного применения ограничений в отношении потенциальных источников финансирования» (пункт 15 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).

Комитет по правам человека отметил, что *«право на свободу ассоциации не только связано с правом создания ассоциаций, но и гарантирует право беспрепятственного осуществления такой ассоциацией своей уставной деятельности. Защита, обеспечиваемая статьей 22 [Международного пакта о гражданских и политических правах], распространяется на любую деятельность ассоциации [...]»*<sup>43</sup>. Таким образом, *деятельность по привлечению средств защищена по статье 22 Пакта*, и ограничения финансирования, препятствующие возможности ассоциаций заниматься своей уставной деятельностью, представляют собой нарушения статьи 22. Другие договорные органы Организации Объединенных Наций подчеркивали *обязательство государств позволять гражданскому обществу собирать, получать и использовать ресурсы, в том числе и из иностранных источников* (пункт 16 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киаи*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).

[Г]осударства заинтересованы в том, чтобы защищать «государственную или общественную безопасность», что является законным основанием для ограничения свободы ассоциации, но он подчеркивает, что, *ведя борьбу с терроризмом, государства также обязаны соблюдать международное право прав человека* (пункт 22 Доклада Специального

<sup>42</sup> Принята резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеи ООН от 25 ноября 1981 года. Режим доступа: URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/relintol.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/relintol.shtml).

<sup>43</sup> Комитет ООН по правам человека, сообщение № 1274/2004, дело «*Корнеев и др. против Беларуси*», Соображения, принятые 31 октября 2006 года, пункт 7.2.

докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киан*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39)<sup>44</sup>.

*Защита государственного суверенитета не фигурирует в положениях [Международного пакта о гражданских и политических правах]... в качестве законного интереса. Специальный докладчик подчеркивает, что государства не могут ссылаться на дополнительные основания, даже если они предусмотрены в национальном законодательстве, и не могут свободно интерпретировать международные обязательства для ограничения права на свободу ассоциации. По его мнению, такое оправдание не может быть обоснованно отнесено к «интересам государственной или общественной безопасности» или даже к интересам «общественного порядка» (пункт 30 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киан*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).*

*[О]граничения на иностранное финансирование под видом сохранения государственного суверенитета, вполне возможно, представляют собой нарушение обязательства государств по уважению, защите и осуществлению этих прав, поскольку это равносильно невыполнению государством обязательства доводить ресурсы до максимального уровня с помощью международной помощи и сотрудничества. Этот же смысл заложен в Маастрихтских руководящих принципах, касающихся нарушений экономических, социальных и культурных прав<sup>45</sup>, в которых предусматривается, что нарушения этих прав, в частности, включают: «принятие законов или политики, которые явно несовместимы с уже действующими юридическими обязательствами в отношении этих прав [...]»; принятие каких-либо намеренно регрессивных мер, снижающих степень обеспечения любого такого права (пункт 31 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации *Маина Киан*. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).*

*Защита государственного суверенитета – это не только незаконное оправдание, но и ложный предлог, не отвечающий требованию*

<sup>44</sup> Одна из наиболее распространенных причин, используемых правительствами для ограничения доступа к финансированию, связана с мерами в области безопасности, включая защиту от терроризма и предупреждение отмывания денег. Преступление терроризма, которое направлено на «уничтожение прав человека, основных свобод и демократии, угрожает территориальной целостности и безопасности государств и дестабилизирует законно образованные правительства», имеет разрушительные последствия и вызывает огромные человеческие страдания.

<sup>45</sup> URL: <http://www.lan.ohchr.org/Documents/Publications/training12ru.pdf>. Экономические, социальные и культурные права Руководство для национальных правозащитных учреждений. 2005 год (стр. 169).

*«демократического общества». Выражение «демократическое общество» налагает на государства, вводящие ограничения, обязанность продемонстрировать, что ограничения не наносят ущерба принципу «плюрализма, терпимости и широты взглядов». Поэтому ассоциации, финансируются ли они из национальных источников или из-за рубежа, должны быть наделены свободой продвигать свои взгляды – даже характерные для меньшинства и оппозиционные, – подвергать сомнению успешность деятельности правительства в области прав человека или бороться за демократические реформы, не опасаясь обвинений в предательстве и других позорящих проступках. Несогласные взгляды должны рассматриваться властями как возможность для диалога и взаимопонимания. Подтверждая этот принцип, Европейский [С]уд по правам человека определил, что «организация может выступать за изменение правовых и конституционных структур государства, если используемые с этой целью средства являются во всех отношениях правовыми и демократическими и если предлагаемое изменение само по себе совместимо с основополагающими демократическими принципами» (пункт 32 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Маина Киан. Размещен 24 апреля 2013 года. А/НRC/23/39).*

### **Учреждение (ликвидация) религиозных объединений**

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

*[Р]елигиозная группа, не имеющая... дееспособности, не может иметь или осуществлять права, вытекающие из статуса юридического лица, такие, как право на владение или аренду имущества, использование банковских счетов, наем работников и пользование судебной защитой общины, ее членов и активов... Однако Европейский Суд последовательно указывал, что эти права имеют существенное значение для осуществления права исповедовать религию (пункт 85 постановления от 1 октября 2009 года по делу «Кимля и другие против Российской Федерации»)<sup>46</sup>.*

---

<sup>46</sup> «Многим (не всем) религиозным общинам может быть необходимо получить надлежащий статус юридического лица, чтобы иметь возможность выполнять определенные коллективные задачи, например, приобретать объекты недвижимости, необходимые для строительства долгосрочной религиозной инфраструктуры, привлекать преподавателей или иных квалифицированных специалистов и управлять собственными школами, СМИ и благотворительными организациями... В этом случае отказ в предоставлении статуса юридического лица или предъявление необоснованных требований в связи с предоставлением такого статуса может быть равносильно нарушению права на свободу религии или убеждений» (пункт 50 Промежуточного доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Ликвидация всех форм религиозной нетерпимости. Размещен 2 августа 2016 года. А/71/269).

*Право верующих на свободу религии включает в себя ожидание, что сообществу будет разрешено действовать мирно, а также свободно от произвольного государственного вмешательства (пункт 71 постановления от 5 октября 2006 года по делу «Московское отделение армии спасения против Российской Федерации»).*

*Подобная радикальная мера<sup>47</sup> требует наличия очень серьезных обоснованных причин, прежде чем она будет считаться соразмерной преследуемой законной цели; она была бы обоснована только в самых крайних случаях. Суд должен рассмотреть, была ли эта мера, в данном случае, оправдана «существенными и достаточными» основаниями и было ли вмешательство «соизмеримо с преследуемой законной целью» (пункт 54 постановления от 12 июня 2014 года по делу «Библейский Центр Чувашской Республики против Российской Федерации»).*

*Исключительные права религиозных организаций, имеющих статус юридического лица, включают такие фундаментальные аспекты религиозной практики, как*

- право на создание места вероисповедания,*
- право на проведение религиозных служб в местах, доступных для общественности,*
- право на издание, получение и распространение религиозной литературы,*
- право на создание образовательных учреждений,*
- право на поддержание контактов для международного обмена и проведения конференций (пункт 60 постановления от 12 июня 2014 года по делу «Библейский Центр Чувашской Республики против Российской Федерации»).*

*Суд считает важным повторить свою позицию о том, что слишком длительный период, в течение которого религиозная организация должна просуществовать прежде, чем получить правомочность юридического лица, нельзя считать «необходимым в демократическом обществе» (пункт 47 постановления от 2 октября 2014 года по делу «Саентологическая церковь Санкт Петербурга и другие против Российской Федерации»).*

---

<sup>47</sup> Ликвидация религиозной организации-заявителя.

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Государство не вправе формировать или изменять религиозные традиции и не может претендовать на исключительные полномочия в толковании религиозных источников или в определении принципов веры. Ведь свобода религии или убеждений является правом человека, а не правом государства... [В]опрос о том, как институционализировать жизнь общины, может оказать существенное влияние на ее религиозное самосознание. Из этого следует, что государство должно в целом уважать автономию религиозных учреждений (пункт 59 Промежуточного доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 7 августа 2013 года. А/68/290).*

*[С]ледует иметь в виду, что свобода религии или убеждений предусматривает право внутренних диссидентов... придерживаться альтернативных взглядов, формулировать новые прочтения религиозных источников и пытаться оказывать влияние на религиозное самосознание общины, которое может меняться с течением времени. В ситуациях, в которых внутренние диссиденты или сторонники новых религиозных интерпретаций сталкиваются с принуждением со стороны своих религиозных общин, что иногда случается, государство обязано обеспечить им защиту. В этой связи следует отметить, что автономия религиозных учреждений относится к аспекту *forum externum* свободы религии или убеждений, который в случае необходимости может быть ограничен в соответствии с критериями, изложенными в пункте 3 статьи 18 Международного пакта, в то время как угрозы или акты принуждения в отношении лица могут повлиять на аспект *forum internum* свободы религии или убеждений, который имеет безусловный статус. Иными словами, уважение государством автономии религиозных учреждений никогда не должно вытеснять ответственности государства предотвращать или преследовать в судебном порядке угрозы или акты принуждения в отношении людей (например, внутренних критиков или диссидентов) в зависимости от обстоятельств конкретного дела (пункт 60 Промежуточного доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 7 августа 2013 года. А/68/290).*

### **Вопросы регистрации религиозных объединений**

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Наличие регистрации [религиозного объединения] может давать ряд практических преимуществ, например, налоговые льготы и возможность*

*регулярного участия в муниципальных консультациях. В то же время, несмотря на то, что общины, желающие получить соответствующий статус, могут получить от этого определенную выгоду, данное требование может стать для них источником множества проблем, если правительство сделает регистрацию обязательным условием любых коллективных проявлений права на свободу религии или убеждений... Следует еще раз подчеркнуть, что право на свободу религии или убеждений по своей природе является всеобщим правом человека, присущим всем людям без исключения, и стоит выше любых административных процедур утверждения. Таким образом, как отдельные люди, так и группы людей должны иметь возможность исповедовать свою религию или придерживаться определенной системы убеждений вне зависимости от наличия у них какого-либо официального статуса, в тех случаях, если они предпочитают не проходить регистрацию или если их попытка пройти регистрацию не увенчалась успехом. Эта ситуация может приобрести еще более сложный характер, если правительства потребуют регулярно обновлять регистрацию, так как для некоторых общин этот процесс может превратиться в бесконечную бюрократическую волокиту. Чем больше информации административные органы требуют предоставить в рамках процедуры регистрации, тем проще им найти «недочеты» в заявке и использовать это как предлог для введения санкций, плодящих у людей страх перед проведением любых неодобряемых религиозных мероприятий (пункт 49 Промежуточного доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Ликвидация всех форм религиозной нетерпимости. Размещен 2 августа 2016 года. A/71/269).*

*[С]вобода религии или убеждений является правом, которое принадлежит не только членам зарегистрированных религиозных общин. Следовательно, регистрация не должна являться предварительным условием для отправления религиозных обрядов, а использоваться только для приобретения правосубъектности и получения связанных с этим льгот. В последнем случае процедуры регистрации должны быть необременительными и быстрыми и не должны обуславливаться многочисленными формальными требованиями о количестве членов или сроках времени существования той или иной религиозной группы. Ни одной религиозной группе не должно быть разрешено принимать решения о регистрации другой религиозной группы (пункт 19 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 20 июля 2007 года. A/HRC/6/5)<sup>48</sup>.*

---

<sup>48</sup> «Свобода религии или убеждений – это право, принадлежащее каждому человеку в силу присущего ему достоинства. Согласно пункту 1 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах, данное право предусматривает свободу «исповедовать свою религию и

В качестве одного из универсальных прав человека право на свободу мысли, совести, религии или убеждений должно толковаться в строгом соответствии с первым предложением Всеобщей декларации прав человека и другими аналогичными положениями. Из этого следует, что *государство не может «даровать» это право тем или иным лицам или группам лиц*. Дело скорее обстоит с точностью до наоборот: *государство обязано уважать свободу религии или убеждений каждого человека в качестве неотъемлемого, а следовательно, не допускающего отступлений права всех людей, каждый из которых обладает статусом правообладателя по международному праву в силу присущего ему человеческого достоинства* (пункт 30 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 22 декабря 2011 года. A/HRC/19/60).

Хотя самоочевидный статус людей в качестве правообладателей в области свободы религии или убеждений уже представляет собой норму прав, до и независимо от тех или иных административных процедур, *некоторые такие процедуры, как правило, необходимы для предоставления группам статуса юридического лица*. Так, например, объединения, стремящиеся получить регистрацию в качестве юридического лица, как правило, должны представить заверенную информацию о членском составе, организации, целях и внутренних обязанностях. Такая информация может потребоваться административным органам для принятия решения о предоставлении статуса юридического лица (пункт 42 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 22 декабря 2011 года. A/HRC/19/60).

*[Регистрацию объединения в качестве юридического лица]... не следует воспринимать как некое одолжение*. По международному праву государства обязаны активно содействовать полному осуществлению прав человека, включая свободу религии или убеждений (пункт 43 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 22 декабря 2011 года. A/HRC/19/60).

---

убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнении религиозных и ритуальных обрядов и учении». Таким образом, *возможность участвовать в различных видах общинной деятельности полностью подпадает под сферу охвата свободы религии или убеждений*. Исходя из этого, *регистрация не должна быть обязательной, т.е. она не должна являться предварительным условием для отправления религиозных обрядов, а может служить лишь целям приобретения статуса юридического лица»* (пункт 41 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 22 декабря 2011 года. A/HRC/19/60).

*[П]роцедуры регистрации религиозных или идейных общин в качестве юридических лиц должны носить*

*оперативный,  
транспарентный,  
справедливый,  
открытый*

*и недискриминационный характер (пункт 54 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 22 декабря 2011 года. A/HRC/19/60).*

*[В]нутригосударственные требования регистрации... должны использоваться не как инструменты контроля, а как средство содействия полному осуществлению членами религиозных или идейных общин их прав человека (пункт 55 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 22 декабря 2011 года. A/HRC/19/60).*

Все решения о регистрации должны основываться на четко определенных формальных положениях закона и приниматься в соответствии с международным правом. Регистрация не должна обуславливаться ни чрезмерными формальными требованиями в отношении числа членов общины и продолжительности ее существования, ни отношением к существу веры, структуре общины и способам назначения духовенства. Кроме того, не должно допускаться существования расплывчатых положений, которые наделяют государство чрезмерными полномочиями в деле удовлетворения ходатайств о регистрации. *Члены религиозных или идейных общин, которым было отказано в регистрации, должны иметь доступ к средствам правовой защиты, включая неформальное урегулирование конфликтов и использование официальных процедур обжалования решения об отказе в регистрации (пункт 56 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 22 декабря 2011 года. A/HRC/19/60).*

*Статус юридического лица, предоставляемый религиозным или идейным общинам, следует рассматривать в качестве дискреционного права, а не обязательства, налагаемого на них государством. Если какие-либо общины по тем или иным причинам предпочитают не получать такой статус и в целом отказываются от прохождения государственной регистрации в качестве субъекта права, такое решение заслуживает всяческого уважения и не должно влечь за собой штрафных санкций (пункт 58 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 22 декабря 2011 года. A/HRC/19/60).*

*[Г]осударству не следует пытаться осуществлять контроль над религией в целях определения ее содержания, концепций или введения ограничений, за исключением тех, которые настоятельно необходимы и предусмотрены пунктом 3 статьи 18 Международного пакта о гражданских и политических правах (пункт 66 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 22 декабря 2011 года. A/HRC/19/60).*

### **Вопросы назначения священнослужителей**

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Право на свободу мысли, совести, религии или убеждений также включает в себя свободу обучать, назначать, выбирать или определять в порядке преемственности соответствующих лидеров. Религиозные общины отличаются разнообразием иерархических структур и различными подходами к назначению своих лидеров. Неуместное вмешательство в процесс подготовки религиозных лидеров может привести к нехватке надлежащих руководителей. Кроме того, некоторые государства вмешиваются в процедуру назначения религиозных лидеров или настаивают на том, чтобы определенные назначения на более высокую ступень внутри религиозной группы производились с одобрения властей. Специальный докладчик хотел бы подчеркнуть, что свобода религии или убеждений также предусматривает защиту осуществления религиозными группами своей основной деятельности, как, например, свободное назначение религиозных руководителей, священнослужителей и проповедников (пункт 16 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 20 июля 2007 года. A/HRC/6/5).*

### **Вопросы финансирования религиозных объединений**

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Право создавать [религиозные] учреждения и получать финансирование не является неограниченным, однако любые налагаемые ограничения должны быть установлены законом и являться необходимыми для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц, например, во избежание злоупотреблений, при которых такие учреждения пытаются добиться этих целей посредством воинственных способов и насилия (пункт 21 Доклада*

Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 20 июля 2007 года. А/НРС/6/5).

*[П]раво на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, среди прочего, свободу создавать и содержать места для целей отправления культов, а также испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования (пункт 46 Доклада Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Размещен 22 декабря 2011 года. А/НРС/19/60).*

### **Учреждение (ликвидация) политических партий. Вопросы финансирования их деятельности. Доступ политических партий к средствам массовой информации**

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

Статья 11 Конвенции применяется к объединениям таким, как политические партии..., тем более к партии,... которая не подозревается в подрыве конституционного строя государства (пункт 28 постановления от 5 октября 2004 года по делу «Президентская партия Мордовии против Российской Федерации»).

[П]ри демократическом режиме ключевую роль играют политические партии, пользующиеся свободами и правами, провозглашенными в статье 11 Конвенции, а также в статье 10 Конвенции. Политические партии являются формой объединения, имеющей существенное значение для надлежащего функционирования демократии. Учитывая роль, которую играют политические партии, любые меры, принимаемые против них, затрагивают как свободу объединения, так и... демократию в соответствующей стране (пункт 78 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против Российской Федерации»).

[П]олитические партии имеют особый статус. Политические партии, являясь единственным видом объединения, способным прийти к власти, могут оказывать влияние на весь режим в стране. Политические партии отличаются от иных организаций, представленных на политической арене, поскольку они предлагают избирателям всеобъемлющие социальные модели и способны реализовать эти предложения после прихода к власти (пункт 106 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против Российской Федерации»).

[Н]ебольшие группы меньшинств... должны иметь возможность учреждать политические партии и участвовать в выборах с целью получения представительства в парламенте. [Суд] уже приходил к выводу, что хотя индивидуальные интересы должны иногда подчиняться интересам группы, *демократия не ограничивается простым обеспечением приоритета взглядов большинства: должно достигаться равновесие, которое обеспечивает справедливое и надлежащее обращение с меньшинствами и исключает любое злоупотребление доминирующим положением...* Выбор избирателей не может ограничиваться ненадлежащим образом, и различные политические партии должны располагать разумной возможностью выдвигать своих кандидатов на выборах (пункт 114 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «*Республиканская партия России против Российской Федерации*»).

[Е]сли власти вводят значительные ограничения прав политических партий, особенно если такие изменения оказывают негативное воздействие на оппозицию, необходимость представления государством-ответчиком доказательств, демонстрирующих обоснованность изменений, становится более настоятельной (пункт 118 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «*Республиканская партия России против Российской Федерации*»)<sup>49</sup>.

*[Т]ребование к минимальной численности членов партии будет оправданным лишь при условии, что оно допускает беспрепятственное учреждение и функционирование множества политических партий, представляющих интересы различных слоев населения.* Важно обеспечить доступ на политическую арену различных партий на условиях, позволяющих им представлять своих избирателей, привлекать внимание к их нуждам и защищать их интересы (пункт 119 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «*Республиканская партия России против Российской Федерации*»).

В демократическом обществе, основанном на принципе верховенства права, должна предоставляться надлежащая возможность выражения, в частности, посредством участия в политическом процессе, политических идей, которые ставят под сомнение существующий порядок, *не посягая на принципы демократии*, и реализация которых отстаивается мирными методами. *Какими бы шокирующими и неприемлемыми ни казались*

---

<sup>49</sup> «Европейский Суд... ссылается на Свод рекомендуемых норм Венецианской комиссии, [Свод рекомендуемых норм Венецианской комиссии при проведении выборов. принятые Венецианской комиссией на 52-й сессии (Венеция, 18–19 октября 2002 года). URL: [http://www.velesanas2010.cvk.lv/pub/upload\\_file/Code\\_RUS.pdf](http://www.velesanas2010.cvk.lv/pub/upload_file/Code_RUS.pdf)] в котором содержится предостережение о том, что частое изменение избирательного законодательства может восприниматься – обоснованно или необоснованно – как попытка манипуляции избирательными законами в пользу правящей партии» (пункт 116 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «*Республиканская партия России против Российской Федерации*»).

*высказывания лидеров и членов объединений властям или большинству населения, и сколь бы неправомерными ни были их требования, представляется, что они не делают необходимой ликвидацию объединения. Фундаментальным аспектом демократии является допустимость предложения и обсуждения различных политических программ, даже если они ставят под сомнение существующую организацию государства, при условии что они не наносят ущерба самой демократии (пункт 123 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против Российской Федерации»).*

[С] точки зрения Конвенции, проблема может возникать, если национальное избирательное законодательство имеет тенденцию к лишению региональных партий представительства в парламенте... Таким образом, *важно, чтобы допускалось существование региональных партий и их участие в выборах, по крайней мере, на региональном уровне (пункт 124 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против Российской Федерации»).*

[П]о прошествии времени общие ограничения в отношении политических партий оправдать все сложнее. Становится необходимой отдельная оценка каждого дела, позволяющая принять во внимание фактическую программу и действия каждой политической партии, а не предполагаемую угрозу, представляемую определенной категорией или типом партий... По мнению Европейского Суда, имеются средства защиты законодательства, институтов и национальной безопасности Российской Федерации, отличные от общего запрета на учреждение региональных партий. *Санкции, включая ликвидацию в наиболее серьезных случаях, могут применяться к тем политическим партиям, которые используют незаконные или недемократические методы, призывают к насилию или отстаивают политику, нацеленную на уничтожение демократии и умаление прав и свобод, присущих демократии. Подобные санкции предполагают выявление действительной угрозы национальным интересам, в частности, обстоятельств, основанных на конкретной информации, а не применение на основе общего допущения, в соответствии с которым все региональные партии представляют угрозу национальной безопасности (пункт 129 постановления от 12 апреля 2011 года по делу «Республиканская партия России против Российской Федерации»).*

Европейский Суд следующим образом очертил пределы, в которых политические организации могут пользоваться защитой Конвенции при осуществлении своей деятельности. Он установил, что политическая организация может добиваться изменения законодательства или правовых и конституционных структур государства *при двух условиях:*

- во-первых, используемые для этого средства должны быть законными и демократическими,

- во-вторых, сами предлагаемые изменения должны быть совместимы с фундаментальными демократическими принципами.

Отсюда с необходимостью следует, что политическая организация, руководители которой подстрекают к насилию или проводят политику, не уважающую демократию или направленную на уничтожение демократии и отрицающую права и свободы, признанные в демократии, не может требовать конвенционной защиты против санкций, примененных на этих основаниях (пункт 105 постановления от 14 марта 2013 года по делу «Касымахунов и Сайбаталов против Российской Федерации»).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

Каждый человек имеет право создавать политические партии или вступать в них, и, напротив, никто не должен быть принужден вступать в ту или иную политическую партию. Комитет по правам человека в своем [З]амечании общего порядка № 25 (пункт 26), указал, что политические партии и членство в партиях играют значительную роль в ведении государственных дел и ходе выборов. Политические партии, по сути дела, являются основным средством, посредством которого граждане могут принимать участие в ведении государственных дел... [П]олитические партии [признаются] в качестве разновидности объединений, на которые распространяется право на свободу ассоциаций, закрепленное в статье 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Таким образом, принципы и минимальные стандарты, разработанные Специальным докладчиком в его тематическом докладе о передовой практике (A/HRC/20/27), как правило, могут применяться и к регулированию деятельности политических партий. Тем не менее политические партии являются организациями, создаваемыми для выполнения особых задач, а именно – для выдвижения кандидатов на выборах, для того чтобы быть представленными в политических институтах и осуществлять политическую власть на любом уровне, национальном или местном, и поэтому могут подчиняться особым требованиям, не обязательно предъявляемым другим организациям гражданского общества. По мнению Европейского [С]уда по правам человека, именно в силу характера выполняемой ими роли политические партии, являющиеся единственными организациями, которые могут прийти к власти, также имеют возможность оказывать влияние на режим в своих странах в целом. Своими предложениями в отношении общей модели общества, которые они выдвигают перед избирателями, и своей способностью реализовывать эти предложения, когда они придут к власти, политические партии отличаются

от других организаций, действующих на политической арене (пункт 30 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).

[С]вобода выражения мнений, свобода собраний и свобода ассоциаций являются необходимыми условиями эффективного осуществления права избирать и быть избранным и должны быть полностью защищены, а государства должны следить за тем, чтобы политические партии, организуя свою внутреннюю деятельность, соблюдали применимые положения статьи 25 [Международного пакта о гражданских и политических правах], для того чтобы граждане имели возможность осуществить закрепленные в ней права... [Д]ля создания политической партии может требоваться минимальное число членов, но их количество не должно устанавливаться на уровне, который отвращал бы людей от вступления в ассоциации... *Режим регистрации не является необходимым условием образования и деятельности политических партий, но там, где таковой введен, он ни в коем случае не должен предполагать предварительного одобрения властей* (пункт 31 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299)<sup>50</sup>.

*Политические партии имеют право на равные условия, для того чтобы честно конкурировать в избирательной борьбе. Равные условия состязания не означают, что отношение ко всем партиям должно быть во всех случаях одинаковым; скорее, они должны пользоваться справедливым отношением, основанным на разумных и объективных критериях. Все партии, отвечающие международным нормам и стандартам в области прав человека, имеют право на равенство возможностей.* Таким образом, как минимум, ни одна политическая партия не должна подвергаться дискриминации и ставиться государством в несправедливо благоприятные или неблагоприятные условия (пункт 33 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).

*Политические партии... обладают свободой выбора идеологий и следования им, даже если они непопулярны у власти или общества в целом, в том числе свободой призывать к бойкоту выборов, не опасаясь репрессий за это.* Свобода политических партий выражать свои мнения и убеждения, в частности, в рамках избирательных кампаний, включая право искать, получать и распространять информацию, необходима для обеспечения

---

<sup>50</sup> См. также пункт 19 Замечания общего порядка № 25, принятого Комитетом по правам человека ООН.

чистоты выборов. Специальный докладчик напоминает о резолюции 12/16 Совета по правам человека<sup>51</sup>, в которой разъясняется, что никакие ограничения в принципе не допустимы, в частности, в отношении:

- обсуждения проводимой правительством политики и политических дискуссий;
- представления информации о соблюдении прав человека, деятельности правительства и коррупции в органах власти;
- участия в избирательных кампаниях, мирных демонстрациях или политической деятельности, в том числе в защиту мира и демократии;
- а также выражения мнений и проявлений инакомыслия, религии или верований, в том числе лицами, принадлежащими к меньшинствам или уязвимым группам.

*Специальный докладчик подчеркивает, что политическая партия может быть запрещена на законных основаниях только тогда, когда эта партия или кто-либо из ее кандидатов прибегает к насилию или выступлениям в пользу насилия или национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющим собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (статья 20 Международного пакта о гражданских и политических правах, также статья 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации), или когда она осуществляет деятельность или действия, направленные на уничтожение прав и свобод, закрепленных нормами международного права в области прав человека (статья 5 Международного пакта о гражданских и политических правах) (пункт 38 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).*

### **Вопросы финансирования политических партий**

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Специальный докладчик определил способность доступа ассоциаций к финансовым ресурсам как неотъемлемый элемент права на свободу ассоциаций. В контексте выборов вопрос о финансировании имеет далеко идущие последствия с точки зрения реализации политическими партиями права на свободу ассоциаций. Финансирование обеспечивает политическим партиям возможность повседневного функционирования, участия в политической жизни, представления плюрализма мнений, интересов и точек зрения, тем самым способствуя укреплению демократии. Финансирование*

<sup>51</sup> Свобода мнений и их свободное выражение. Резолюции 12/16 Совета по правам человека от 2 октября 2009 года. Режим доступа: URL: [http://cyberpeace.org.ua/files/ii\\_a\\_2.pdf](http://cyberpeace.org.ua/files/ii_a_2.pdf).

также может оказывать негативное воздействие на демократический потенциал и поэтому *требует определенного регулирования*. Специальный докладчик разделяет мнение Комитета по правам человека, выраженное в его [3]амечании общего порядка № 25 (пункт 19), согласно которому *введение разумных ограничений в отношении затрат на избирательные кампании может считаться обоснованным, если это необходимо для обеспечения того, чтобы на свободный выбор избирателей или на ход демократического процесса не оказывали негативного влияния чрезмерные расходы какого-либо кандидата или партии* (пункт 34 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. А/68/299).

*Государственное финансирование приносит пользу, главным образом, партиям, которые не могут иначе привлечь частные средства по целому ряду причин, в том числе – потому, что это более мелкие партии, или их идеология не привлекает большинство потенциальных доноров, или же они представляют маргинальные группы, например, женщин и молодежь. Поэтому государственное финансирование не должно использоваться для подрыва независимости партий и для усиления или создания у них чрезмерной зависимости от государственных ресурсов* (пункт 35 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. А/68/299).

*Государственные средства не должны использоваться для склонения электорального игрового поля в пользу той или иной партии и, в особенности, в пользу правящей партии или ее кандидатов. Этот принцип распространяется на использование государственных институтов, таких как полиция, органы суда и прокуратуры, правоохранительные и другие структуры, которые должны быть беспристрастными, осуществляя контроль за деятельностью политических партий или ограничивая ее, например, путем возбуждения политически мотивированных судебных дел против соперничающих кандидатов, по сути дела, лишая их возможности участвовать в предвыборной кампании* (пункт 36 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. А/68/299).

### **Доступ политических партий к средствам массовой информации**

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

Центральную роль в осуществлении политическими партиями свободы выражения мнений играет *возможность получения равного доступа к*

*средствам массовой информации, особенно когда последние находятся в собственности или под контролем государства. Законодательство должно обеспечивать четкую основу для реализации равного доступа к средствам массовой информации, в том числе в период избирательных кампаний. Например, все партии, выдвигающие кандидатов на выборах, имеют право на освещение своей деятельности средствами массовой информации, и в этом отношении распределение бесплатного времени в средствах массовой информации гарантирует всем политическим партиям, в том числе малым, возможность распространения своих взглядов и идей. Распределение эфирного времени перед выборами должно быть равным и основываться на принципах равенства перед законом и недискриминации. Отказ конкретным партиям в доступе к государственным средствам массовой информации или предвзятое освещение их деятельности, основанное, например, на утверждениях о неприемлемости взглядов соответствующей партии или ее кандидата, несовместимы с правами на свободу ассоциаций и свободу выражения мнений. Следует обратить внимание на различие между доступом к средствам массовой информации политической партии и доступом к СМИ государственных должностных лиц, поскольку использование находящимися у власти политическими партиями средств массовой информации для освещения официальной деятельности государственных должностных лиц в качестве своей предвыборной трибуны потенциально чревато возникновением несправедливых преимуществ (пункт 39 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).*

*Публичные кампании являются главным средством, с помощью которого политические партии и их кандидаты освещают свои платформы и выражают свои мнения, а также обращаются к своим избирателям. В рамках политических кампаний обычно используется широкий спектр средств, от брошюр, плакатов и прямых почтовых рассылок до обращений через радио и телевидение, интернет-ресурсов и печатных СМИ. Доступ всех политических кандидатов и партий ко всем агитационным ресурсам имеет важное значение для обеспечения равного и плюралистического избирательного процесса, предусматривающего свободный поток информации и идей (пункт 48 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 года. A/HRC/26/30).*

*Одним из важных элементов политических кампаний во время избирательных процессов является предоставление всем партиям и кандидат[а]м прямого доступа к средствам массовой информации в выделенное для них время. Хотя средствам массовой информации*

принадлежит важная роль в содействии проведению политических кампаний и в пристальном изучении и анализе политических взглядов, *прямой доступ к вещательным СМИ позволяет партиям самостоятельно изложить свою позицию*. В подавляющем большинстве стран со сложившейся демократией приняты правила, согласно которым все кандидаты на равной основе получают прямой доступ к публичным вещательным СМИ на определенное время. В некоторых случаях в таких правилах оговаривается также доступ к частным вещательным компаниям. Очередность получения прямого доступа обычно определяется либо по итогам участия данной партии или кандидата в последних выборах, либо путем голосования (пункт 49 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 года. A/HRC/26/30).

*[П]латная политическая реклама должна всегда называться рекламой и не должна преподноситься под видом новостей или мнения редакции* (пункт 54 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 года. A/HRC/26/30).

*Если платная политическая реклама разрешена, частные СМИ должны брать со всех партий и кандидатов одинаковую плату без какой-либо дискриминации* (пункт 58 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 года. A/HRC/26/30).

***Разнообразие, независимость и прозрачность средств массовой информации, доступ к которым должны иметь политические партии***

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

В основе эффективного функционирования живой демократической политической системы лежит реализация государством своей ответственности в отношении создания условий, в которых разнообразные политические мнения и идеи могут свободно и открыто выражаться и обсуждаться. Таким образом, *реализация права на свободное выражение мнений во время избирательных процессов зависит от обеспечения независимости и разнообразия средств массовой информации и плюрализма политических кандидатов и групп, которые позволяют испытать, проанализировать и донести до избирателей политические идеи* (пункт 41 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права

на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 года. A/HRC/26/30).

*Плюрализм избирательного процесса зависит от наличия разнообразных средств массовой информации, передающих различные идеи и информирующих избирателей. Государства обязаны гарантировать реализацию права на доступ к информации, что предполагает, в частности, содействие обеспечению независимости и разнообразия средств массовой информации. СМИ образуют платформу, которая дает кандидатам возможность освещать свою позицию и излагать свои мнения, а также позволяет анализировать предлагаемую политику, пристально изучать политические процессы и обеспечивать его целостность, а также призывать к ответу кандидатов и действующих политиков. Равная предвыборная борьба невозможна без свободных, плюралистических и ничем не ограниченных средств массовой информации. Поэтому в основе национальных нормативно-правовых рамок должен лежать базовый принцип, предусматривающий, что средства массовой информации не должны подвергаться политическому давлению и каким-либо образом ограничиваться или регулироваться, особенно во время избирательных процессов. Саморегулирование является, возможно, наиболее эффективным средством обеспечения того, чтобы СМИ соблюдали собственные этические стандарты, оставаясь при этом вне зоны влияния государства (пункт 56 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 года. A/HRC/26/30).*

*[Л]юбая нормативно-правовая база, касающаяся избирательного процесса, должна быть направлена на достижение ключевой цели обеспечения прозрачности всех аспектов политической жизни и политического дискурса. Прозрачный политический процесс открыт для контроля со стороны для избирателей и средств массовой информации и позволяет призвать к ответу любого участника этого процесса, от политических кандидатов до публичных вещательных компаний и избирательных органов. Прозрачность является самым эффективным средством обеспечения свободного выражения в полном объеме, передачи, обсуждения и отстаивания различных мнений и идей во время избирательных процессов (пункт 61 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 года. A/HRC/26/30).*

*Прозрачность в вопросах владения СМИ позволяет читателям, зрителям и избирателям понять структуру влияния, которая лежит в основе кампании, рекламы и редакционных материалов, которые так часто*

*определяют их политический выбор.... Общество имеет право знать, какие именно юридические и физические лица оказывают влияние на СМИ, которые являются для нее главным источником информации во время избирательного процесса. Тем не менее требование обеспечения прозрачности в вопросе владения частными СМИ не должно использоваться в качестве средства их фактического лицензирования (пункт 67 Доклада Специального докладчика по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение. Размещен 2 июля 2014 года. A/HRC/26/30).*

### **Учреждение (ликвидация) профсоюзов**

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

Суд повторяет, что пункт 1 статьи 11 [Конвенции] предусматривает свободу образования профессиональных союзов как одну из форм или отдельный вид свободы объединения (пункт 54 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «*Огневенко против Российской Федерации*»).

Слова «*для защиты своих интересов*» в пункте 1 статьи 11 Конвенции не являются избыточными и Конвенция гарантирует свободу защищать интересы в сфере занятости членов профсоюзов путем профсоюзного иска, ведение и результат которого государства-участники должны предусматривать и делать возможным (пункт 121 постановления от 30 июля 2009 года по делу «*Даниленков и другие против Российской Федерации*»).

[Ч]то касается существа права на объединение, установленного статьей 11 Конвенции, то Европейский Суд принимает во внимание всю совокупность мер, принятых соответствующим государством в целях обеспечения свободы профсоюзов, с учетом свободы усмотрения, которой оно располагает в данной сфере... Служащие или рабочие должны иметь возможность вступать или не вступать в профсоюз, не подвергаясь санкциям и не встречая препятствий... *Формулировка статьи 11 Конвенции прямо ссылается на право «каждого», и это положение очевидно включает право не подвергаться дискриминации в связи с намерением воспользоваться правом на защиту со стороны профсоюза*, также принимая во внимание, что статья 14 Конвенции выступает [неотъемлемой] частью каждой статьи, устанавливающей права и свободы независимо от их характера... Таким образом, совокупность мер, принимаемых для обеспечения гарантий статьи 11 Конвенции, должна включать защиту от дискриминации по признаку членства в профсоюзе, которая, по мнению Комитета по свободе объединения, представляет собой одно из наиболее серьезных нарушений

свободы объединения, способное подорвать само существование профсоюзов (пункт 123 постановления от 30 июля 2009 года по делу «Даниленков и другие против Российской Федерации»).

*Профсоюз должен... быть в состоянии свободно бороться за защиту интересов его членов, а его индивидуальные члены имеют право для защиты своих интересов, чтобы профсоюз был услышан...* Еще одним основным правом профсоюза является право на ведение коллективных переговоров с работодателем (пункт 55 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «Огневенко против Российской Федерации»).

Статья 11 Конвенции не предусматривает какого-либо конкретного обращения с профсоюзами или их членами и оставляет каждому государству свободный выбор средств, используемых для обеспечения свободы профсоюзов при защите профессиональных интересов их членов.... Предоставление права на забастовку, без всякого сомнения, представляет собой одно из важнейших таких средств (пункт 56 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «Огневенко против Российской Федерации»).

*Право на забастовку не является абсолютным* и может в соответствии с национальным правом подлежать некоторому регулированию, ограничивающему или обуславливающему его осуществление в определенных случаях (пункт 58 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «Огневенко против Российской Федерации»).

Пункт 2 статьи 11 [Конвенции] не исключает никакую группу из области применения. Главным образом национальные власти имеют право наложить «законные ограничения» на определенных сотрудников... Однако ограничения, налагаемые на три группы, упомянутые в пункте 2 статьи 11<sup>52</sup>, должны толковаться строго; только убедительные и уважительные причины могут оправдать ограничения свободы объединений таких сторон... *Эти ограничения, таким образом, должны ограничиваться «осуществлением» и не должны ослаблять саму сущность права на организацию* (пункт 59 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «Огневенко против Российской Федерации»).

---

<sup>52</sup> В силу указанного пункта «[о]существление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

*[П]раво на забастовку является одним из способов, при помощи которых профсоюз может попытаться действовать, чтобы быть услышанным; и ведение коллективных переговоров с целью защиты интересов работников, и забастовки явным образом защищаются статьей 11 [Конвенции]... Более того, термин «ограничения» в пункте 2 статьи 11 Конвенции не ограничен запретами и отказами санкционировать осуществление конвенционных прав, но также охватывает меры наказания, предпринимаемые после осуществления таких прав, включая различные дисциплинарные меры (пункт 61 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «Огневенко против Российской Федерации»).*

Пункт 2 статьи 11 Конвенции требует, чтобы ограничения свободы объединений, такие как запрет на право на забастовку, были «предусмотренными законом», преследовали одну или более законных целей и были «необходимы в демократическом обществе» для достижения этих целей (пункт 63 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «Огневенко против Российской Федерации»).

*Право на забастовку, подпадающее под действие защиты статьи 11 Конвенции, – важный аспект свободы объединений и права на образование профсоюза, а также права профсоюза быть услышанным и вести коллективные переговоры. Суд замечает, что эти соображения находят поддержку в соответствующих международных официальных документах... Право на забастовку признается надзорными органами МОТ<sup>53</sup> как неизбежное следствие свободы объединений... Равным образом, право на забастовку предусматривается Европейской социальной хартией... Парламентская Ассамблея Совета Европы также повторила тезис о важности права на забастовку (пункт 70 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «Огневенко против Российской Федерации»).*

Суд отмечает явный международный консенсус в том, что, действительно, как и в случае «военнослужащих вооруженных сил, сотрудников полиции и администраций государств», ограничения могут также налагаться и на право на забастовку работников, предоставляющих услуги систем жизнеобеспечения населения... Тем не менее ни МОТ, ни ЕКСП<sup>54</sup> не считают, что транспорт в целом и железнодорожный транспорт в частности являются услугой системы жизнеобеспечения, сбой в работе которой могут поставить под угрозу жизнь или здоровье (части) населения... Суд отмечает, что и МОТ... и ЕКСП... периодически подвергали критике российское законодательство, налагающее запрет на

---

<sup>53</sup> Здесь и далее – Международная организация труда.

<sup>54</sup> Европейский комитет по социальным правам.

право железнодорожников на забастовку. У Суда нет причин отвергать существующий международный подход к определению услуги по обеспечению жизнедеятельности и считать таковой железнодорожный транспорт (пункт 72 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «*Огневенко против Российской Федерации*»).

[Д]аже если предположить, что железнодорожный транспорт является услугой, относящейся к системам жизнеобеспечения, *серьезные ограничения, такие как полный запрет на право на забастовку в отношении определенных категорий железнодорожников все же потребует серьезных доказательств со стороны государства для оправдания их необходимости*. В то время как прекращение работы на железнодорожном транспорте, очевидно, могло привести к негативным экономическим последствиям, Суд не может согласиться, что этого достаточно для оправдания полного запрета права на забастовку определенных категорий работников железнодорожного транспорта; *любая забастовка подразумевает экономические потери, но из этого не следует, что любую забастовку можно запрещать по причине риска таких потерь*. МОТ также не считает, что негативные экономические последствия являются достаточной причиной, оправдывающей абсолютный, запрет на право на забастовку (пункт 73 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «*Огневенко против Российской Федерации*»).

Суд отмечает, что власти не представили никакой информации (например, касательно соответствующей эволюции законодательства или парламентских дебатов), *которая объяснила бы общий политический выбор, сделанный федеральным законодателем в пользу запрета права на забастовку для определенных категорий работников железнодорожного транспорта...* Власти также не продемонстрировали, что они когда-либо давали оценку риска злоупотребления в случае отмены запрета на забастовку для определенных категорий работников железнодорожного транспорта (пункт 76 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «*Огневенко против Российской Федерации*»).

Равным образом, нет и информации о том, что власти когда-либо рассматривали *какие-либо альтернативы запрету на право забастовки для определенных категорий работников железнодорожного транспорта*. Например, МОТ советует государствам вместо запрета забастовок требовать предоставления участниками минимального объема услуг в ходе забастовок (пункт 77 постановления от 20 ноября 2018 года по делу «*Огневенко против Российской Федерации*»).

Суд не проинформировал ни о каких гарантиях, предназначенных властями для компенсации работникам железнодорожного транспорта

невозможности участвовать в забастовке. Например, МОТ требует примирения и арбитражных процедур в порядке таких гарантий (пункт 78 постановления от 20 ноября 2018 года по делу *«Огневенко против Российской Федерации»*).

Когда заявитель оспаривал свое увольнение в национальных судах, им необходимо было в своем анализе придерживаться формального соблюдения соответствующих российских законов, и соответственно *они не могли соблюсти баланс между свободой объединений заявителя и конкурирующими общественными интересами* (пункт 82 постановления от 20 ноября 2018 года по делу *«Огневенко против Российской Федерации»*).

[У]частие заявителя в забастовке было сочтено нарушением дисциплины, которое, в совокупности с предыдущей провинностью, привело к наиболее суровому наказанию – увольнению... Суд ранее приходил к выводу о том, что *такие санкции неизбежно оказывали «сдерживающее воздействие» на членов профсоюза*, принимавших участие в промышленных акциях, таких, как забастовки для защиты их профессиональных интересов (пункт 83 постановления от 20 ноября 2018 года по делу *«Огневенко против Российской Федерации»*).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

Согласно Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах *государства должны обеспечить, чтобы люди могли организовывать ассоциации трудящихся и вступать в такие ассоциации*, которые занимаются защитой их интересов (пункт 53 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).

*Как деятельность профсоюзов, так и право на забастовку являются основными инструментами для обеспечения прав трудящихся*, так как они обеспечивают механизмы, при помощи которых трудящиеся могут коллективными усилиями отстаивать свои интересы и взаимодействовать с крупными предприятиями и правительством на равноправной основе. Государство обязано защищать эти права в интересах всех трудящихся (пункт 54 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).

*Как Международный пакт о гражданских и политических правах, так и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах прямо защищают право на создание профсоюзов и членство в них. Согласно международному праву прав человека, на государства... возлагается обязанность активно поощрять, поддерживать и облегчать осуществление основных прав, включая трудовые права... Помимо этого, в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах безусловно подразумевается, что государства должны поддерживать участие трудящихся в профсоюзном движении. Государства обязаны принимать меры в целях обеспечения того, чтобы третьи лица не создавали препятствий для осуществления прав профсоюзов (пункт 55 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).*

*Право на забастовку было закреплено в международном праве на протяжении десятилетий как в международных, так и в региональных договорах, равно как и в положениях конституций по меньшей мере 90 стран. Право на забастовку по сути стало одной из норм обычного международного права (пункт 56 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).*

*Государства, которые подвергают дискриминации определенные группы населения или исключают их из сферы действия охранного законодательства, нарушают свои обязательства по уважению и защите этих прав, равно как и основной принцип, согласно которому эти права должны быть присущи всем в равной мере. Власти не могут подвергать дискриминации ту или иную группу или отдельных людей на основании их гендерной принадлежности, иммиграционного статуса или статуса резидента, языка, социальных воззрений, расовой принадлежности, религии.... Необходимость обеспечивать соблюдение миграционного законодательства не может иметь приоритет перед соблюдением закона о правах человека (пункт 63 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).*

К наиболее распространенным ограничениям [права на забастовку] относятся:

- исключение ряда категорий трудящихся из числа тех, кто имеет право на забастовку;

- введение чрезмерно жестких предварительных условий для организации законной забастовки;
- внесение необоснованных изменений в законодательство, позволяющих властям приостановить забастовку или признать ее незаконной;
- выдвижение правительством и общественностью доводов в пользу ограничения права на забастовку.

*Обременительные требования или чрезмерные ограничения могут сделать проведение законной забастовки практически невозможным, а это означает ликвидацию одного из последних средств, к которым могут прибегнуть трудящиеся в попытке принудить несговорчивых работодателей сесть за стол переговоров. Подобные ограничения представляют собой нарушение прав трудящихся на свободу собраний и ассоциаций (пункт 67 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).*

*Международное право предусматривает для государств возможность ограничить право членов вооруженных сил и правоохранительных органов на свободу ассоциации, а также ограничить право на забастовку для работников основных служб и гражданских служащих, участвующих в управлении государством. Тем не менее, как и в случае со всеми прочими ограничениями, это должны быть исключения, а не правила (пункт 68 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).*

*Государства обязаны защищать права трудящихся на свободу мирных собраний и ассоциаций от вмешательства негосударственных субъектов, таких как работодатели и предприятия частного сектора. Это включает в себя обязательство принимать меры для предупреждения и наказания злоупотреблений и предоставления средств правовой защиты при помощи действующих законов, программ и судебных решений. Осуществление правовых норм является не менее важным, чем сами нормы (пункт 73 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).*

*Наличие доступа к эффективным средствам правовой защиты имеет огромное значение для трудящихся, которые нередко оказываются лишены*

возможности обратиться в суд в связи с нарушением своих прав (пункт 81 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 14 сентября 2016 года. A/71/385).

### **Реализация лицом права на свободу собраний и объединений в условиях современных технологий**

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Права на свободу мирных собраний и ассоциации закреплены в статье 20 Всеобщей декларации прав человека и в статьях 21 и 22 Международного пакта о гражданских и политических правах. Совет по правам человека подчеркнул, что государства обязаны уважать и в полной мере защищать эти права в сети «Интернет» и вне ее. Генеральная Ассамблея также призвала все государства «обеспечивать, чтобы те же права, которые люди имеют вне интернет-пространства, включая права на свободу выражения мнений, мирные собрания и ассоциацию, также в полной мере защищались в интернет-пространстве в соответствии с нормами и стандартами в области прав человека» (пункт 10 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).*

*[О]рганизаторам и участникам мирных собраний необходимо всегда предоставлять доступ к сети «Интернет» и другим новым технологиям, на что ясно обратил внимание Специальный докладчик по вопросу о поощрении и защите права на свободу мнений и их свободное выражение, который также заявил, что «любое решение о том, какой контент [веб-сайта] необходимо блокировать, должен принимать компетентный судебный орган или орган, который не находится ни под каким политическим, коммерческим или иным необоснованным влиянием» (пункт 73 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и ассоциации Маина Киан. Размещен 24 апреля 2013 года. A/HRC/23/39).*

*[Ц]ифровая технология является составной частью осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации. Технология служит средством содействия осуществлению прав на свободу собраний и ассоциации как в реальной жизни, так и виртуальном пространстве, где сами эти права можно активно использовать. Действительно, такие технологии являются полезным инструментом, когда нужно оперативно и эффективно*

организовать большую группу людей с небольшими затратами, а также создают виртуальную площадку для групп населения (пункт 11 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).

*Несмотря на то, что эти права не являются абсолютными, свободу доступа и использования цифровых технологий для осуществления прав на свободу мирных собраний и ассоциации следует рассматривать в качестве правила, ограничение которого должно быть исключением. Общая норма должна состоять в том, чтобы разрешать открытое и свободное использование сети «Интернет» и других цифровых средств. В резолюции 15/21 Совета по правам человека ясно говорится о том, что эти права могут подлежать некоторым ограничениям, «которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной и общественной безопасности, для охраны общественного порядка (*ordre public*), охраны здоровья общества или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц. Когда такие ограничения имеют место, «государства обязаны доказывать их необходимость и принимать только такие меры, которые требуются для достижения законных целей с точки зрения обеспечения непрерывной и эффективной защиты прав по Пакту. Ни при каких обстоятельствах ограничения не могут применяться или осуществляться таким образом, чтобы это нарушало существо признанного в Пакте права (пункт 12 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).*

*В цифровую эпоху позитивное обязательство содействовать осуществлению прав на свободу мирных собраний и ассоциации включает в себя усилия с целью «преодолеть цифровые разрывы... и расширить использование информационно-коммуникационных технологий в целях поощрения полного осуществления прав человека для всех». Обязательство по защите требует принятия позитивных мер с целью недопущения действий, совершаемых негосударственными субъектами, включая коммерческие предприятия, которые могут неоправданно препятствовать осуществлению прав на свободу мирных собраний и ассоциации (пункт 14 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).*

*Нарушения права на свободу мирных собраний и ассоциации может также препятствовать осуществлению других прав человека как в сети, так и вне ее.* Они включают:

- право на неприкосновенность частной жизни и
- право на свободу мнений и их свободное выражение, которое неразрывно связано с осуществлением прав на свободу мирных собраний и ассоциации.

Могут быть также затронуты и другие права, в частности экономические, социальные и культурные права (пункт 16 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).

Специальный докладчик полагает, что *отключение сети является явным нарушением международного права и ничем не может быть обосновано.* Отключение не отвечает установленным критериям для ограничения права на мирные собрания, содержащиеся в статье 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах], и для ограничения права на свободу ассоциации в соответствии с пунктом 2 статьи 22 Пакта.... Хотя эти меры, как правило, оправдываются соображениями национальной безопасности и охраны общественного порядка, они представляют собой несоразмерное – и, как правило, неэффективное – средство достижения этих законных целей (пункт 52 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41)<sup>55</sup>.

*В тех случаях, когда права на свободу мирных собраний и ассоциации неправомерно ограничиваются, жертвы должны иметь возможность реализовать свои права на эффективные средства правовой защиты и*

---

<sup>55</sup> «Эти крайние меры по целому ряду аспектов наносят ущерб правам человека, экономической деятельности, общественной безопасности и работе экстренных служб, который перевешивает предполагаемые выгоды. *Перебои в работе сети зачастую приводят к обратному результату, порождая хаос и беспорядки.* В контексте протестов и выборов, когда напряженность достигает апогея, эти средства, по сути, необходимы для того, чтобы предотвращать дезинформацию и развеивать слухи, а также для защиты прав на свободу и личную неприкосновенность, поскольку обеспечивают доступ к экстренной помощи и связь с семьей и друзьями. Совет по правам человека выразил глубокую обеспокоенность «мерами, которые в нарушение международного права прав человека имеют своей целью или результатом умышленное недопущение или нарушение доступа к информации или ее распространения в режиме онлайн» (пункт 53 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).

*получение возмещения.* Совет по правам человека призывает государства «обеспечивать, в соответствии со своими международными обязательствами, эффективные средства правовой защиты в случае нарушений прав человека, в том числе нарушений, связанных с Интернетом» (пункт 15 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).

*Принцип соразмерности требует доказательства того, что применяемая мера является наименее инвазивной.* Массовое слежение или сбор и анализ всех коммуникационных метаданных, которые явно направлены против ассоциаций между людьми, по своей сути являются несоразмерными (пункт 56 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).

*Слежение за людьми, осуществляющими свои права на мирные собрания и ассоциации, может проводиться только на выборочной основе, если имеются разумные основания подозревать их в совершении или умысле на совершение серьезных уголовных преступлений, при этом должны соблюдаться строжайшие правила, исходящие из принципов необходимости и соразмерности и предусматривающие скрупулезный судебный надзор* (пункт 57 Доклада Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации. Права на свободу мирных собраний и на свободу ассоциации. Размещен 17 мая 2019 года. A/HRC/41/41).

### **Соотношение права лица на свободу собраний и объединений и иных прав и свобод человека**

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении Российской Федерации*

*[З]ащита личного мнения, гарантируемая статьей 10 Конвенции, является одной из целей свободы мирных собраний, воплощенной в статье 11.* Соответственно, вопрос о свободе выражения мнения не может быть отделен от вопроса о свободе собраний, в связи с чем необязательно рассматривать каждое положение отдельно. При обстоятельствах настоящего

дела<sup>56</sup> Европейский Суд полагает, что статья 11 Конвенции пользуется приоритетом в качестве специального закона для собраний и будет рассматривать дело прежде всего с точки зрения этого положения, толкуя его с учетом статьи 10 Конвенции (пункт 23 постановления от 23 октября 2008 года по делу «Сергей Кузнецов против Российской Федерации»).

По мнению Суда, [с]татья 10 [Конвенции] следует рассматривать как *lex generalis* в отношении [с]татья 11, *lex specialis* (пункт 91 постановления от 12 июня 2014 года по делу «Примов и другие против Российской Федерации»).

*[Д]ля обоснования ограничений на политические высказывания или высказывания о серьезных вопросах, представляющих общественный интерес, необходимы веские основания, так как широкие ограничения, налагаемые в отдельных случаях, несомненно, будут оказывать влияние и на уважение к свободе слова в государстве в целом (пункт 44 постановления от 10 июля 2012 года по делу «Берладир и другие против Российской Федерации»).*

#### *Практика Комитета ООН по правам человека*

*Право на мирные собрания ценно само по себе. Кроме того, оно зачастую реализуется с целью содействия осуществлению других прав человека и других норм и принципов международного права. В таких случаях правовое обоснование обязанности уважать и обеспечивать право на мирные собрания вытекает также из важности более широкого спектра других прав, норм и принципов, осуществлению которых оно способствует (пункт 102 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).*

*В то время как сбор соответствующих информации и данных государственными органами может при определенных обстоятельствах способствовать проведению собраний, он не должен приводить к подавлению прав или сдерживанию. Любой сбор информации, как государственными, так и частными организациями, в том числе посредством наблюдения или перехвата сообщений, а также способ сбора и хранения данных, обмена ими и обеспечения доступа к ним, должны строго соответствовать применимым международным стандартам, включая право на*

---

<sup>56</sup> Заявитель жаловался, ссылаясь на статьи 10 и 11 Конвенции, что он был привлечен к административной ответственности за проведение незаконного пикетирования и за распространение публикаций.

*неприкосновенность частной жизни*, и ни в коем случае не могут быть направлены на запугивание или преследование участников или потенциальных участников собраний. Такая практика должна регулироваться соответствующими и известными населению нормами внутреннего права, совместимыми с международными стандартами и подлежащими тщательному изучению в судах (пункт 61 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Сам по себе факт публичности собрания не исключает возможности нарушения неприкосновенности частной жизни участников.* Право на неприкосновенность частной жизни может быть нарушено, например, при использовании технологий распознавания лиц или других технологий, позволяющих идентифицировать отдельных участников в толпе. То же относится и к мониторингу социальных сетей для сбора информации об участии в мирных собраниях. Необходимо осуществлять независимый и прозрачный контроль и надзор за решениями о сборе личной информации и данных по лицам, участвующим в мирных собраниях, а также за обменом ими или их хранением, с тем чтобы обеспечить совместимость таких действий с Пактом (пункт 62 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Полнота защиты права на мирные собрания зависит от защиты целого ряда прав. *Нецелесообразное или непропорциональное применение силы или иные неправомерные действия должностных лиц государства в ходе собрания могут привести к нарушению статей 6, 7 и 9 Пакта.* Крайний случай, а именно если сила применяется или какие-либо действия совершаются в отношении участников мирных собраний в рамках широкомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц, может также представлять собой, при условии подпадания под другие применимые критерии, преступление против человечности (пункт 98 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

Ограничения на передвижение людей, включая выезд за рубеж (пункт 2 статьи 12 [Международного пакта о гражданских и политических правах]), с целью участия в обычных собраниях, маршах и собраниях, предусматривающих передвижение, *могут нарушать их свободу передвижения* (пункт 1 статьи 12). Необходимо предусмотреть правовой порядок обжалования официальных решений, ограничивающих осуществление права на собрания, который должен соответствовать

критериям справедливого и публичного разбирательства (пункт 1 статьи 14). Наблюдение за лицами, участвующими в собраниях, и другие мероприятия по сбору данных *могут нарушать их право на неприкосновенность частной жизни* (статья 17). Религиозные собрания могут быть защищены также на основании *свободы исповедовать свою религию или убеждения* (статья 18). Право на мирные собрания шире просто проявления *свободы выражения своего мнения* (пункт 2 статьи 19); часто оно несет в себе элемент выражения мнения, а основания для признания этих двух прав и приемлемые ограничения во многом пересекаются. *Свобода доступа к информации*, которой располагают органы власти (пункт 2 статьи 19), обеспечивает населению возможность получать знания об административно-правовой базе, применимой к собраниям, и позволяет им требовать подотчетности от государственных должностных лиц (пункт 99 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

*Свобода ассоциации* (статья 22) также защищает коллективные действия, а ограничения этого права частую затрагивают право на мирные собрания. *Право на участие в политической жизни* (статья 25) тесно связано с правом на мирные собрания, и в соответствующих случаях ограничения должны быть обоснованы в соответствии с условиями, изложенными как в статье 21, так и в статье 25. *Право на недискриминацию* защищает участников от дискриминационной практики в контексте собраний (пункт 1 статьи 2, статьи 24 и 26) (пункт 100 Замечания общего порядка № 37 о праве на мирные собрания (статья 21). Приняты Комитетом по правам человека. Размещены 17 сентября 2020 года. ССРР/С/ГС/37).

### ***Соотношение активного и пассивного избирательного права и права на свободу собраний и ассоциаций***

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

*Международное право содержит принципы и нормы, помогающие оценить ход избирательного процесса и его результаты.* Подход к оценкам, основанный на признании того, что государства приняли на себя определенные правовые обязательства, и что проводимые ими выборы должны отвечать этим обязательствам, обеспечивает единообразие и объективность наблюдения за выборами. Государства, которые в целях достижения положительных результатов берут на себя ответственность за обеспечение осуществления всех прав человека в ходе избирательного процесса, кроме того, способствуют укреплению универсальности, взаимосвязи и взаимозависимости этих прав. В рамках такого подхода

признается, что *успешный избирательный процесс не ограничивается событиями, происходящими в день проведения голосования*. Свое влияние на то, как осуществляются права, оказывают *нормативно-правовая база, политическая среда и институциональные возможности, существующие как на день голосования, так и после него...* [П]о мнению Специального докладчика, *избирательный процесс, в ходе которого широко и систематически создаются препятствия для осуществления прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций, не может считаться ни свободным, ни справедливым, и поэтому его результат не должен рассматриваться как результат «подлинных» выборов, в соответствии с требованиями норм международного права* (пункт 7 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).

В своей резолюции 15/21 *Совет по правам человека*<sup>57</sup> призывает *государства уважать и в полной мере защищать права всех лиц на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, в том числе в контексте выборов*. В дополнение к понятию демократии наличие прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций подразумевается в связи с правом на участие в управлении своей страной, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека, пункт 3 статьи 21 [Международного пакта о гражданских и политических правах] которой гласит, что *«[в]оля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования»*. Также в статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах закреплено право каждого гражданина без различий и необоснованных ограничений:

а) принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей;

б) голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей; и

с) допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

---

<sup>57</sup> Право на свободу мирных собраний и право на ассоциацию. Резолюция 15/21, принятая Советом по правам человека 30 сентября 2010 года. A/HRC/RES/15/21. Режим доступа: URL: [http://mhg-monitoring.org/sites/default/files/files/rezolyuciya\\_coveta\\_po\\_pravam\\_cheloveka\\_oon.pdf](http://mhg-monitoring.org/sites/default/files/files/rezolyuciya_coveta_po_pravam_cheloveka_oon.pdf).

Комитет по правам человека признает, что *осуществление этих прав в полном объеме зависит от свободного обмена информацией и мнениями по общественным и политическим вопросам* между гражданами, кандидатами и избранными представителями, для чего требуется свободное осуществление наряду с прочими правами прав на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций (Замечание общего порядка № 25, пункт 25). Генеральная Ассамблея [ООН] в своей резолюции 59/201 заявила, что свобода ассоциаций и свобода мирных собраний являются основополагающими элементами демократии, наряду с правом избирать и быть избранным на подлинных, периодических, свободных выборах, и призвала к укреплению систем политических партий и организаций гражданского общества (пункт 12 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).

Специальный докладчик отмечает склонность субъектов предвыборной борьбы в числе прочих отличий, прямо запрещенных в статье 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, использовать в целях устранения оппонентов их расовую, этническую, религиозную, политическую, национальную или социальную принадлежность. Он подчеркивает, что *эти права гарантируются всем на основе равенства..., и что государства поэтому несут обязательство обеспечивать эффективную защиту от дискриминации* (пункт 13 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).

*Право на свободу мирных собраний как на их организацию в помещениях и на открытом воздухе, так и на участие в них, уже давно признается важнейшим в контексте выборов. Это право дает кандидатам на выборах возможность мобилизовать своих сторонников и обеспечить большой резонанс и популярность своим политическим заявлениям* (пункт 16 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. A/68/299).

*[К]аждый должен иметь возможность выразить свои претензии или устремления мирным путем, в том числе посредством участия в публичных акциях протеста, не опасаясь репрессий или запугивания, преследований, телесных повреждений, сексуального насилия, избиения, произвольного ареста и заключения под стражу, пыток, убийства или насильственного похищения. Это тем более справедливо в контексте выборов, когда напряженность достигает высшей точки, а на карту поставлены существенные политические, экономические и социальные интересы* (пункт 17 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу

мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. А/68/299).

*[В]се мирные собрания, проводимые в ходе избирательного процесса, независимо от того, направлены они на поддержку правящей партии или действующего правительства или нет, должны иметь право на равное отношение. Такие собрания должны пользоваться одинаковой защитой и содействием со стороны государства во исполнение его прямых обязательств в этом отношении независимо от того, к какой категории или группе принадлежат демонстранты (пункт 21 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. А/68/299).*

*В соответствии с нормами международного права о правах человека к событиям, связанным с избирательным процессом, должны применяться общие законы о порядке проведения собраний, благоприятствующие осуществлению права на свободу мирных собраний. В частности, принимая во внимание, что во время выборов, когда выражаются различные взгляды и мнения, необходимо проявлять больше терпимости, эти законы должны разрешать спонтанные собрания и способствовать их проведению (пункт 22 Доклада Специального докладчика по вопросу о правах на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций. Размещен 7 августа 2013 года. А/68/299).*

### **Пределы осуществления прав. Вопрос злоупотребления правом на свободу собраний и объединений**

#### *Практика Европейского Суда по правам человека в отношении третьих государств*

Общая цель статьи 17 Конвенции<sup>58</sup> заключается в том, чтобы воспрепятствовать лицам или группам с тоталитарными целями в использовании в своих интересах принципов, воплощенных в Конвенции... Хотя достижение этой цели необязательно состоит в лишении групп и лиц, участвующих в деятельности, противоречащей тексту и духу Конвенции, всех гарантированных прав и свобод, Европейский Суд признавал, что права на свободу религии, выражения мнения и объединения с другими... охватываются статьей 17 Конвенции (пункт 103 постановления от 14 марта

<sup>58</sup> В силу статьи 17 Конвенции о защите прав человека и основных свобод «[н]ичто в настоящей Конвенции не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа лиц или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на упразднение прав и свобод, признанных в настоящей Конвенции, или на их ограничение в большей мере, чем это предусматривается в Конвенции».

2013 года по делу *«Касымахунов и Сайбаталов против Российской Федерации»*).

Действительно, нельзя исключать возможность того, что политическая партия или иное объединение, используя права, предусмотренные статьей 11, а также статьями 9 и 10 Конвенции, может пытаться вывести из них право на поведение, которое составляет на практике деятельность, направленную на упразднение прав или свобод, признанных в Конвенции, и таким образом привести к уничтожению демократии. С учетом весьма очевидной связи между Конвенцией и демократией *никому не может быть позволено использовать положения Конвенции для ослабления или уничтожения идеалов и ценностей демократического общества*. В этом контексте Европейский Суд полагает, что не является невероятным уничтожение демократии тоталитарными движениями после процветания при демократическом режиме, чему имелись примеры в недавней европейской истории (пункт 104 постановления от 14 марта 2013 года по делу *«Касымахунов и Сайбаталов против Российской Федерации»*).

Европейский Суд следующим образом очертил пределы, в которых политические организации могут пользоваться защитой Конвенции при осуществлении своей деятельности. Он установил, что политическая организация может добиваться изменения законодательства или правовых и конституционных структур государства при двух условиях:

- *во-первых*, используемые для этого средства должны быть законными и демократическими,
- *во-вторых*, сами предлагаемые изменения должны быть совместимы с фундаментальными демократическими принципами.

Отсюда с необходимостью следует, что политическая организация, руководители которой подстрекают к насилию или проводят политику, не уважающую демократию или направленную на уничтожение демократии и отрицающую права и свободы, признанные в демократии, не может требовать конвенционной защиты против санкций, примененных на этих основаниях (пункт 105 постановления от 14 марта 2013 года по делу *«Касымахунов и Сайбаталов против Российской Федерации»*).

### *Практика Комитета ООН по правам человека*

В статье 20 Пакта говорится, что всякая пропаганда войны и всякое выступление в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, должны быть запрещены законом. По мнению Комитета, подобные запрещения полностью соответствуют праву на свободное выражение своего мнения, изложенному в статье 19, пользование которым налагает особые

обязанности и особую ответственность. Запрещение, упоминающееся в пункте 1, распространяется на все виды пропаганды, осуществляемой с целью угрозы или акта агрессии или нарушения мира вопреки Уставу Организации Объединенных Наций, в то время как пункт 2 направлен против всякого выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющего собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, независимо от того, носит ли такая пропаганда или такое выступление внутренний или внешний характер в отношении соответствующего государства. Положения пункта 1 статьи 20 не запрещают поддержку суверенного права на самооборону или права народов на самоопределение или независимость в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций. Для того чтобы положения статьи 20 приобрели силу, должен существовать закон, в котором недвусмысленно указывалось бы, что подобные пропаганда и выступления противоречат государственной политике, и где предусматривались бы необходимые санкции в случае нарушения. Поэтому Комитет считает, что государствам-участникам, которые этого еще не сделали, следует предпринять необходимые меры для выполнения обязательств, содержащихся в статье 20, и воздерживаться от любой пропаганды или выступлений такого рода (пункт 2 Замечания общего порядка № 11. Статья 20. Принято Комитетом по правам человека на его 19-й сессии (1983 год)).

*Правовые позиции специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека*

Демократическое общество по определению признает различные точки зрения и права на свободу ассоциации и выражения мнений – концепции, которые фундаменталисты порой стремятся использовать, но при этом лишают других возможности пользоваться этими правами... *В соответствии с международным правом прав человека право придерживаться своих политических убеждений или право на участие в политической деятельности и другие права не могут на законных основаниях использоваться для ущемления международно гарантированных прав других лиц* (пункт 23 Доклада Специального докладчика в области культурных прав. Размещен 16 января 2017 года. A/HRC/34/56).