



# Международный пакт о гражданских и политических правах

Distr.: General  
17 September 2020  
Russian  
Original: English

## Комитет по правам человека

### Замечание общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания (статья 21)\*

#### I. Введение

1. Благодаря основному праву человека на мирные собрания отдельные лица могут выражать свое мнение коллективно и участвовать в общественном строительстве. Право на мирные собрания важно как самостоятельное право, поскольку защищает возможность человека осуществлять свою индивидуальную автономию сообща с другими. Вместе с другими смежными правами оно формирует саму основу системы государственного управления с участием граждан, базой для которой являются демократия, права человека, верховенство права и плюрализм. Мирные собрания могут играть важнейшую роль в обеспечении участникам процесса возможности распространять идеи и амбициозные цели в общественной сфере и получать определенную поддержку или встречать противодействие таким идеям и целям. В тех случаях, когда на мирных собраниях высказываются жалобы, в их ходе может предоставиться возможность урегулировать разногласия на инклюзивной и мирной основе с широким участием граждан.

2. Кроме того, право на мирные собрания является ценным инструментом, который может использоваться и используется для признания и реализации широкого спектра других прав, включая экономические, социальные и культурные права. Это особенно важно для маргинализированных лиц и групп. Несоблюдение и необеспечение права на мирные собрания, как правило, является признаком репрессий.

3. В первом предложении статьи 21 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривается следующее: «Признается право на мирные собрания». Это право сформулировано аналогичным образом в других международных и региональных договорах<sup>1</sup>, а его содержание более подробно определено договорными органами, например в их мнениях, заключительных замечаниях, резолюциях, руководящих принципах толкования и судебных решениях<sup>2</sup>.

\* Принято Комитетом на его 129-й сессии (29 июня — 24 июля 2020 года).

<sup>1</sup> Например, во Всеобщей декларации прав человека (ст. 20, п. 1), в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека) (ст. 11), Американской конвенции о правах человека (ст. 15) и Африканской хартии прав человека и народов (ст. 11). Арабская хартия прав человека защищает это право для граждан (ст. 24). Отдельные обязательства, касающиеся участия в мирных собраниях, также предусматриваются в Конвенции о правах ребенка (ст. 15), Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (с. 5, п. d), подп. ix)) и Африканской хартии прав и благополучия ребенка (ст. 8).

<sup>2</sup> Примеры региональных механизмов см. в следующих документах: Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE), Office for Democratic Institutions and Human Rights, and European



Помимо обязательства признавать право на мирные собрания по международному праву, подавляющее большинство государств признают это право также в своих национальных конституциях<sup>3</sup>.

4. Право на мирные собрания защищает ненасильственные собрания, проводимые отдельными лицами для конкретных целей, главным образом в целях выражения мнений<sup>4</sup>. Оно представляет собой индивидуальное право, осуществляемое в коллективном порядке<sup>5</sup>. Таким образом, неотъемлемой частью этого права является ассоциативный элемент.

5. Право на мирные собрания имеют все, как граждане, так и неграждане. Его могут осуществлять, например, иностранные граждане<sup>6</sup>, мигранты (имеющие документы или не имеющие их)<sup>7</sup>, просители убежища, беженцы<sup>8</sup> и лица без гражданства.

6. Статья 21 Пакта защищает мирные собрания, где бы они ни проводились: на открытом воздухе, в помещении и в онлайн-режиме; в местах общественного и частного пользования; в случае сочетания нескольких из вышеуказанных мест. Такие собрания могут принимать различные формы, включая демонстрации, протесты, собрания, шествия, митинги, сидячие забастовки, протестные или памятные мероприятия при свечах и флешмобы. Они защищены согласно статье 21, независимо от того, осуществляются ли они без передвижения, как в случае пикетирования, или с передвижением, как в случае шествия или марша.

7. Во многих случаях мирные собрания не преследуют спорных целей и редко создают помехи или вообще не создают таковых. Они могут проводиться в таких целях, как празднование национального праздника или результатов спортивного мероприятия. Однако в некоторых случаях мирные собрания могут использоваться для отстаивания спорных идей или целей. В силу своего масштаба или характера они могут препятствовать, например, движению автотранспорта или пешеходов или экономической деятельности<sup>9</sup>. Эти последствия, будь то преднамеренные или непреднамеренные, не являются основанием для лишения таких собраний защиты, которой они пользуются. В той мере, в которой то или иное мероприятие может привести к появлению подобных помех или рисков, они должны регулироваться в рамках Пакта.

8. Признание права на мирные собрания налагает на государства-участники соответствующее обязательство уважать и обеспечивать его осуществление без какой-либо дискриминации<sup>10</sup>. Для этого государства должны разрешать проведение таких собраний без необоснованного вмешательства, содействовать осуществлению соответствующего права и защищать их участников. Во втором предложении

---

Commission for Democracy through Law (Venice Commission), *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 3rd ed. (Warsaw/Strasbourg, 2019); African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa* (Banjul, 2017) and *Guidelines for the Policing of Assemblies by Law Enforcement Officials in Africa* (Banjul, 2017); Inter-American Commission on Human Rights, Office of the Special Rapporteur for Freedom of Expression, *Protest and Human Rights: Standards on the rights involved in social protest and the obligations to guide the response of the State* (2019).

<sup>3</sup> В общей сложности 184 из 193 государств — членов Организации Объединенных Наций признают право на мирные собрания в своих конституциях. См. URL: <https://www.rightofassembly.info/>.

<sup>4</sup> *Кивенмаа против Финляндии* (CCPR/C/50/D/412/1990), п. 7.6, *Секерко против Беларуси* (CCPR/C/109/D/1851/2008), п. 9.3 и *Поплавный и Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/118/D/2139/2012), п. 8.5.

<sup>5</sup> Замечание общего порядка № 31 (2004) о характере общего юридического обязательства, налагаемого на государства — участники Пакта, п. 9.

<sup>6</sup> Замечание общего порядка № 15 (1986) о положении иностранцев в соответствии с Пактом, пп. 1–2; и CCPR/C/KWT/CO/3, п. 42.

<sup>7</sup> CCPR/C/DOM/CO/6, п. 32.

<sup>8</sup> CCPR/C/NPL/CO/2, п. 14.

<sup>9</sup> CCPR/C/KOR/Q/4, п. 26.

<sup>10</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах, ст. 2, п. 1.

статьи 21 предусматриваются основания для возможных ограничений, однако любые такие ограничения должны быть минимальными. Фактически, ограничения могут быть наложены только при определенных условиях.

9. Полная защита права на мирные собрания возможна только тогда, когда защищены и другие, зачастую пересекающиеся с друг с другом, права, в особенности свобода выражения мнений, свобода ассоциации и участия в политической жизни<sup>11</sup>. Защита права на мирные собрания зачастую зависит также от реализации более широкого спектра гражданских и политических прав, а также экономических, социальных и культурных прав. В тех случаях, когда действия отдельных лиц приводят к лишению их защиты, предусмотренной в статье 21, например если они совершают насильственные действия, за ними сохраняются другие права, предусмотренные Пактом, с учетом применимых ограничений и условий.

10. Способы проведения собраний и их контекст с течением времени меняются. Это, в свою очередь, может повлиять на отношение к ним властей. Например, поскольку новые коммуникационные технологии дают возможность проводить собрание полностью или частично в онлайн-режиме и зачастую являются неотъемлемым элементом организации собраний с физическим присутствием участников, участия в них и их мониторинга, то помехи таким коммуникационным средствам могут воспрепятствовать проведению собраний. Хотя технологии наблюдения могут использоваться для выявления угроз применения насилия и, таким образом, для защиты населения, они также могут нарушить право на неприкосновенность частной жизни и другие права участников и посторонних лиц и, тем самым, оказать сдерживающее воздействие. Кроме того, общедоступные пространства и коммуникационные платформы все чаще оказываются в собственности частных лиц и под другими формами контроля. Такие соображения должны лечь в основу современного понимания правовой базы, необходимой в связи со статьей 21.

## II. Сфера действия права на мирные собрания

11. Факт наличия защиты участия того или иного лица в каком-либо собрании в силу статьи 21 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» (как описано в настоящем разделе). Если это так, то государство обязано уважать и обеспечивать права участников (согласно описанию в разделе III ниже). Во-вторых, необходимо установить, являются ли какие-либо ограничения на осуществление этого права законными в данном контексте (согласно описанию в разделе IV ниже).

12. 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.

13. В то время как понятие «собрание» подразумевает, что в сходе будет участвовать более одного человека<sup>12</sup>, одно единственное лицо, выражающее протест, пользуется в соответствии с Пактом сопоставимой защитой, например в силу статьи 19. Хотя осуществление права на мирные собрания обычно понимается как нечто, относящееся к физическому сходу людей, предусмотренная статьей 21 защита распространяется также на дистанционное участие в собраниях и их организацию, например в онлайн-режиме<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> A/HRC/39/28, п. 14.

<sup>12</sup> *Коулмен против Австралии* (CCPR/C/87/D/1157/2003), п. 6.4.

<sup>13</sup> См. A/HRC/41/41.

14. 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. 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.

15. 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 под насилием, как правило, подразумевается применение участниками физической силы к другим лицам, могущее привести к телесным повреждениям или смерти, а также к нанесению значительного материального ущерба<sup>14</sup>. Просто толкание и оттеснение или создание помех автомобильному или пешеходному движению или повседневной деятельности насилием не являются.

16. 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<sup>15</sup>. Коллективное гражданское неповиновение или акции прямого действия могут подпадать под действие статьи 21 при том условии, что они не носят насильственного характера<sup>16</sup>.

17. Четкую разницу между мирными и немирными собраниями можно провести не всегда, однако по презумпции собрания считаются мирными<sup>17</sup>. Более того, отдельные акты насилия со стороны некоторых участников не следует приписывать другим участникам, организаторам или собранию как таковому<sup>18</sup>. Таким образом, некоторые участники собрания могут быть защищены на основании статьи 21, а другие участники того же собрания — нет.

18. 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.

19. 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>19</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.

<sup>14</sup> OSCE and Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 51.

<sup>15</sup> European Court of Human Rights, *Frumkin v. Russia* (application No. 74568/12), judgment of 5 January 2016, para. 97.

<sup>16</sup> CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, п. 16.

<sup>17</sup> A/HRC/31/66, п. 18.

<sup>18</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Women Victims of Sexual Torture in Atenco v. Mexico*, judgment of 28 November 2018, series C, No. 371, para. 175; European Court of Human Rights, *Frumkin v. Russia*, para. 99.

<sup>19</sup> Рабатский план действий по запрещению пропаганды национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющей собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (A/HRC/22/17/Add.4, приложение), п. 29 f).

20. Ношение участниками 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.

### III. Обязательство государств-участников в отношении права на мирные собрания

21. Пакт налагает на государства-участники обязательство «уважать и обеспечивать» все признаваемые в Пакте права (ст. 2, п. 1), принять законодательные и другие меры для достижения этой цели (ст. 2, п. 2), обеспечивать привлечение к ответственности, а также предоставлять эффективные средства правовой защиты в случае нарушения закрепленных в Пакте прав (ст. 2, п. 3)<sup>20</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.

22. Государства обязаны оставить на усмотрение участников свободное определение того, какую цель они преследуют, или то, что они хотят выразить в ходе этого собрания. Таким образом, подход органов власти к мирным собраниям и любые налагаемые ограничения в принципе должны быть нейтральными по отношению к их содержанию<sup>21</sup> и не должны определяться личностью участников или их отношениями с властями. Кроме того, хотя время, место и способ проведения собраний в определенных обстоятельствах могут быть предметом законных ограничений в соответствии со статьей 21, учитывая тот факт, что как правило собрания носят выразительный характер, участники должны иметь возможность проводить собрания, насколько это возможно, в пределах видимости и слышимости своей целевой аудитории<sup>22</sup>.

23. 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.

24. Кроме того, на государствах-участниках лежат определенные позитивные обязанности по содействию проведению мирных собраний и созданию условий для достижения их участниками своих целей<sup>23</sup>. 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. Например, может потребоваться перекрыть улицы, перенаправить движение или обеспечить безопасность. В случае

<sup>20</sup> См. также замечание общего порядка № 31.

<sup>21</sup> *Алексеев против Российской Федерации* (CCPR/C/109/D/1873/2009), п. 9.6. См. также *Амелькович против Беларуси* (CCPR/C/125/D/2720/2016), п. 6.6; и CCPR/C/GNQ/CO/1, пп. 54–55.

<sup>22</sup> *Стрижак против Беларуси* (CCPR/C/124/D/2260/2013), п. 6.5.

<sup>23</sup> После принятия им соображений по сообщению *Турченок против Беларуси* (CCPR/C/108/D/1948/2010 и Согг.1) Комитет неоднократно повторял, что, предпринимая шаги в связи с тем или иным собранием, государства «должны руководствоваться целью содействия осуществлению данного права» (п. 7.4). См. также CCPR/C/BEN/CO/2, п. 33, A/HRC/20/27, п. 33, и резолюцию 38/11 Совета по правам человека.

необходимости государства должны также защищать участников от возможных злоупотреблений со стороны негосударственных субъектов, например от вмешательства или насилия со стороны других представителей общественности<sup>24</sup>, участников контрдемонстраций или сотрудников частных охранных предприятий.

25. 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, сексуальной ориентации или гендерной идентичности или иного статуса<sup>25</sup>. 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 особыми трудностями в том, что касается участия в собраниях<sup>26</sup>. Кроме того, государства обязаны защищать участников от всех форм дискриминационных злоупотреблений и нападений<sup>27</sup>.

26. 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<sup>28</sup>. В принципе, государства должны придерживаться нейтрального с точки зрения содержания подхода к контрдемонстрациям и обеспечивать условия для их проведения, насколько это возможно, в пределах видимости и слышимости тех собраний, против которых они направлены.

27. 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<sup>29</sup>. Государства обязаны принимать все разумные меры, не влекущие за собой несоразмерного бремени, для защиты всех участников и для обеспечения проведения таких собраний без нарушений их хода (см. также п. 52 ниже).

28. Основу обязанности уважать и обеспечивать право мирных собраний образуют функционирующие и прозрачные 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.

29. Государства-участники должны обеспечить независимый и прозрачный контроль за всеми органами, чья работа касается мирных собраний, в том числе посредством своевременного обращения к эффективным средствам правовой защиты,

<sup>24</sup> *Алексеев против Российской Федерации*, п. 9.6.

<sup>25</sup> CCPR/C/GEO/CO/4, п. 8, CCPR/C/EQU/CO/6, пп. 11–12, CCPR/C/RUS/CO/7, п. 10; и CCPR/C/PRY/CO/3, п. 9. См. также CRC/C/KEN/CO/3-5, пп. 27–28; и Декларацию Организации Объединенных Наций о правах коренных народов, ст. 2.

<sup>26</sup> A/HRC/31/66, п. 16.

<sup>27</sup> CCPR/C/CHL/CO/6, п. 19. См. также *Федотова против Российской Федерации* (CCPR/C/106/D/1932/2010), п. 10.4.

<sup>28</sup> European Court of Human Rights, *Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria* (application No. 10126/82), judgment of 21 June 1988, para. 32.

<sup>29</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, para. 70 (a).

включая судебные, или в национальные правозащитные учреждения с целью обеспечения реализации этого права до, во время и после собрания.

30. 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<sup>30</sup>. Им не может быть запрещено выполнять эти функции или необоснованно ограничивать их выполнение, в том числе в части мониторинга действий сотрудников правоохранительных органов. Они не должны подвергаться репрессиям или преследованиям в иной форме, а их оборудование не должно конфисковываться или повреждаться<sup>31</sup>. Даже если собрание объявлено незаконным или разогнано, это не означает прекращения права вести мониторинг. Мониторинг собраний является одним из примеров надлежащей практики для независимых национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций.

31. Основную ответственность за осуществление права на мирные собрания несут государства-участники. Однако коммерческие организации, со своей стороны, несут ответственность за соблюдение прав человека, включая право на мирные собрания, например сообществ, затрагиваемых их деятельностью, и своих работников<sup>32</sup>. От частных организаций и общества в целом может потребоваться принять тот факт, что осуществление этого права приведет к созданию определенных помех.

32. Поскольку во многих случаях мирные собрания проводятся в целях выразить определенные мнения, а такая форма их выражения, как политические высказывания, пользуется особой защитой, то собраниям политического характера следует обеспечивать условия и защиту повышенного уровня<sup>33</sup>.

33. Статья 21 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 неотъемлемой частью надлежащего проведения собрания. Таким образом, обязательства государств-участников распространяются на такие действия, как мобилизация ресурсов участниками или организаторами, планирование, распространение информации о предстоящем мероприятии<sup>34</sup>, подготовка к мероприятию и поездка на него<sup>35</sup>, 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.

34. Многие сопутствующие мероприятия происходят в режиме онлайн или иным образом зависят от цифровых услуг. Такие действия также защищены в соответствии со статьей 21. Государства-участники не должны, например, блокировать подключение к Интернету или создавать ему помехи в связи с мирными собраниями<sup>36</sup>. 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

<sup>30</sup> *Жагитаров против Казахстана* (CCPR/C/124/D/2441/2014), пп. 13.2–13.5. См. также Декларацию о праве и обязанности отдельных лиц, групп и органов общества поощрять и защищать общепризнанные права человека и основные свободы.

<sup>31</sup> CCPR/C/MRT/CO/1, п. 22. См. также резолюцию 66/164 Генеральной Ассамблеи.

<sup>32</sup> Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты».

<sup>33</sup> Замечание общего порядка № 34 (2011) о свободе мнений и их выражения, пп. 34, 37–38 и 42–43. См. также CCPR/C/LAO/CO/1, п. 33.

<sup>34</sup> *Тулженкова против Беларуси* (CCPR/C/103/D/1838/2008), п. 9.3.

<sup>35</sup> *Еврезов и др. против Беларуси* (CCPR/C/112/D/1999/2010 и Corr.1), п. 8.5.

<sup>36</sup> CCPR/C/CMR/CO/5, п. 41.

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<sup>37</sup>.

35. Хотя все органы власти обязаны уважать и обеспечивать право на мирные собрания, решения о проведении собраний зачастую принимаются на местном уровне. В силу этого государства должны обеспечить надлежащие подготовку и ресурсы для государственных служащих, участвующих в принятии соответствующих решений на всех уровнях управления.

#### IV. Ограничения права на мирные собрания

36. Хотя в некоторых случаях право на мирные собрания может быть ограничено, бремя обоснования любых ограничений лежит на органах власти<sup>38</sup>. 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, как об этом говорится ниже. Если эта обязанность не соблюдается, то статья 21 будет нарушена<sup>39</sup>. При введении любых ограничений следует руководствоваться целью содействия осуществлению этого права, а не стремиться наложить излишние и несоразмерные ограничения<sup>40</sup>. Ограничения не должны носить дискриминационного характера, ущемлять суть права или быть направлены на создание препятствий для участия в собраниях или оказание сдерживающего воздействия.

37. Запрет на проведение конкретного собрания может рассматриваться только как крайняя мера. В случае если будет сочтено необходимым установить ограничения на проведение собрания, 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<sup>41</sup>.

38. 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.

39. Во втором предложении статьи 21 предусматривается, что ограничения осуществления права на мирные собрания должны налагаться в соответствии с законом. Из этого возникает формальное требование 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. Такие 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<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Замечание общего порядка № 34, п. 34.

<sup>38</sup> *Гриб против Беларуси* (CCPR/C/103/D/1316/2004), п. 13.4.

<sup>39</sup> *Чеботарева против Российской Федерации* (CCPR/C/104/D/1866/2009), п. 9.3.

<sup>40</sup> *Турченяк и др. против Беларуси*, п. 7.4.

<sup>41</sup> OSCE and Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, paras. 132 and 220–222.

<sup>42</sup> *Непомнящий против Российской Федерации* (CCPR/C/123/D/2318/2013), п. 7.7; и замечание общего порядка № 34, п. 25.



40. Статья 21 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>43</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<sup>44</sup>. 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<sup>45</sup>. Если негативных последствий больше, чем положительных, то такое ограничение непропорционально и, следовательно, недопустимо.

41. В последней части второго предложения статьи 21 перечислены законные основания, по которым право на мирные собрания может быть ограничено. Данный перечень является исчерпывающим и включает в себя следующие основания: интересы государственной безопасности, общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья или нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.

42. Интересы государственной безопасности могут служить основанием для введения ограничений, если такие ограничения необходимы для сохранения способности государства защищать существование нации, свою территориальную целостность или политическую независимость от реальной угрозы силой или ее применения<sup>46</sup>. Что касается мирных собраний, то это условие будет соблюдено только в исключительных случаях. Кроме того, если безопасность государства ослаблена как раз по причине подавления прав человека, данный критерий не может служить основанием для дальнейших ограничений, включая права на мирные собрания<sup>47</sup>.

43. С тем чтобы обосновать ограничения права на мирные собрания соображениями общественной безопасности<sup>48</sup>, необходимо установить, что собрание создает реальную и существенную угрозу безопасности населения (его жизни или безопасности) или аналогичную угрозу причинения серьезного ущерба имуществу<sup>49</sup>.

44. Под общественным порядком понимается сумма норм, которые обеспечивают надлежащее функционирование общества, или ряд основополагающих принципов, на которых основывается общество, что также подразумевает уважение прав человека, включая право на мирные собрания<sup>50</sup>. Государствам-участникам не следует руководствоваться расплывчатым определением общественного порядка для обоснования чрезмерно широких ограничений права на мирные собрания<sup>51</sup>. В некоторых случаях мирные собрания могут по 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.

<sup>43</sup> Замечание общего порядка № 34, п. 34.

<sup>44</sup> *Торегожина против Казахстана* (CCPR/C/112/D/2137/2012), п. 7.4.

<sup>45</sup> Там же, пп. 7.4 и 7.6. See also OSCE and Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 131.

<sup>46</sup> Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах (E/CN.4/1985/4, приложение), п. 29.

<sup>47</sup> Там же, п. 32.

<sup>48</sup> CCPR/C/MKD/CO/3, п. 19; и *Алексеев против Российской Федерации*, п. 9.5.

<sup>49</sup> Сиракузские принципы о положениях, касающихся ограничения и умаления прав в Международном пакте о гражданских и политических правах, п. 33.

<sup>50</sup> Там же, п. 22.

<sup>51</sup> CCPR/C/KAZ/CO/1, п. 26; и CCPR/C/DZA/CO/4, пп. 45–46.

45. 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 собой существенный риск для здоровья широких групп населения или самих участников<sup>52</sup>.

46. 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>53</sup>, и любые такие ограничения должны пониматься в свете универсальности прав человека, плюрализма и принципа недискриминации<sup>54</sup>. На этом основании не могут вводиться ограничения по причине, например, неприятия проявлений сексуальной ориентации или гендерной идентичности<sup>55</sup>.

47. 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, 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<sup>56</sup>.

48. В дополнение к общей схеме ограничений, предусмотренных в статье 21 и проанализированных выше, в отношении ограничений права на мирные собрания следует изложить дополнительные соображения. Центральным для реализации права является требование о том, чтобы любые ограничения, в принципе, были нейтральны в отношении содержания и, следовательно, не были связаны с идеями, распространяемыми собранием<sup>57</sup>. Обратный подход противоречит самой цели мирных собраний как одного из возможных инструментов политического и социального участия, позволяющего людям распространять идеи и заручаться определенной степенью их поддержки.

49. Нормы, применимые к свободе выражения мнений, следует соблюдать в том, что касается любых выразительных составляющих собраний. Таким образом, ограничения на проведение мирных собраний не должны использоваться, прямо или косвенно, для подавления выражения политической оппозиции тому или иному правительству<sup>58</sup>, вызовов в адрес властей, включая призывы к демократическим изменениям в государственном управлении, конституции или политической системе, или стремления к самоопределению. Их не следует использовать для запрещения порочения чести и репутации должностных лиц или органов власти<sup>59</sup>.

50. В соответствии со статьями 20 Пакта мирные собрания не могут использоваться для пропаганды войны (ст. 20, п. 1) или выступления в пользу национальной, расовой или религиозной ненависти, представляющего собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию (ст. 20, п. 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

<sup>52</sup> European Court of Human Rights, *Cisse v. France* (application No. 51346/99), judgment of 9 April 2002.

<sup>53</sup> Замечание общего порядка № 22 (1993) о праве на свободу мысли, совести и религии, п. 8.

<sup>54</sup> Замечание общего порядка № 34, п. 32.

<sup>55</sup> *Федотова против Российской Федерации*, пп. 10.5–10.6; и *Алексеев против Российской Федерации*, п. 9.6.

<sup>56</sup> *Стамбровский против Беларуси* (CCPR/C/112/D/1987/2010), п. 7.6; и *Пугач против Беларуси* (CCPR/C/114/D/1984/2010), п. 7.8.

<sup>57</sup> *Алексеев против Российской Федерации*, п. 9.6.

<sup>58</sup> CCPR/C/MDG/CO/4, п. 51.

<sup>59</sup> CCPR/C/79/Add. 86, п. 18; и замечание общего порядка № 34, п. 38.

подпадают под действие статьи 20, должны приниматься в соответствии с требованиями к ограничениям, изложенными в статьях 19 и 21<sup>60</sup>.

51. Как правило, использование флагов, униформ, знаков и транспарантов следует рассматривать как законную форму выражения, которую не следует ограничивать, даже если такие символы служат болезненным напоминанием о прошлом. В исключительных случаях, когда такие символы напрямую и в основном ассоциируются с подстрекательством к дискриминации, вражде или насилию, следует применять соответствующие ограничения<sup>61</sup>.

52. 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 (см. п. 18 выше). 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 сможет контролировать ситуацию даже если задействует многочисленный личный состав правоохранительных органов<sup>62</sup>. 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.

53. Время, место и способ проведения собраний, как правило, регулируются без учета их содержания, и, несмотря на существование в определенных пределах ограничений, регулирующих эти элементы, ответственность за обоснование любых таких ограничений в каждом конкретном случае лежит на органах власти<sup>63</sup>. Любые такие ограничения все же должны, насколько это возможно, позволять участникам собираться в пределах видимости и слышимости их целевой аудитории или в любом месте, имеющем значение для их цели в силу иных причин<sup>64</sup>.

54. Что касается ограничений в отношении времени проведения собраний, то участникам должна быть предоставлена достаточная возможность изложить свое мнение или эффективно добиваться других своих целей<sup>65</sup>. 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 обеспокоенность в связи с их совместимостью с Пактом<sup>66</sup>. 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

<sup>60</sup> Замечание общего порядка № 34, пп. 50–52; Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, ст. 4; и общая рекомендация № 35 (2013) Комитета по ликвидации расовой дискриминации о борьбе с ненавистническими высказываниями расистского толка. См. также Рабатский план действий, п. 29, и Бейрутскую декларацию «Вера за права человека» (A/HRC/40/58, приложения I и II).

<sup>61</sup> OSCE and Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 152. См. также European Court of Human Rights, *Fáber v. Hungary* (application No. 40721/08), judgment of 24 October 2012, paras. 56–58.

<sup>62</sup> *Алексеев против Российской Федерации*, п. 9.6.

<sup>63</sup> OSCE and Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 132.

<sup>64</sup> *Турченяк и др. против Беларуси*, п. 7.4.

<sup>65</sup> European Court of Human Rights, *Éva Molnár v. Hungary* (application No. 10346/05), judgment of 7 October 2008, para. 42.

<sup>66</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, п. 52; и CCPR/C/TJK/CO/3, п. 49.

районах, могут иметь существенные последствия для населения близлежащих кварталов.

55. 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<sup>67</sup>. Хотя нормы, касающиеся доступа населения в некоторые места, такие как здания и озелененные зоны, могут также ограничивать право собраний в таких местах, применение таких ограничений к мирным собраниям должно быть обоснованным по смыслу статьи 21. Не следует отводить для мирных собраний отдаленные районы, в которых собрание не сможет эффективно привлечь внимание своих адресатов или широких кругов населения<sup>68</sup>. В качестве общего правила не допускается полный запрет всех собраний в столичных городах<sup>69</sup>, во всех общественных местах, за исключением одного определенного места в том или ином городе<sup>70</sup> или за его пределами<sup>71</sup>, или же на всех улицах города.

56. Как правило, следует избегать запрета на проведение собраний в периметре таких мест, как здания судов, парламентов, зданий исторического значения или других официальных зданий, в частности потому, что эти здания являются общественными местами. Любые ограничения на проведение собраний в таких местах и в непосредственной близости от них должны быть конкретно обоснованы и четко определены<sup>72</sup>.

57. Хотя сходы в частных помещениях подпадают под действие права на мирные собрания<sup>73</sup>, должны быть должным образом учтены интересы других 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<sup>74</sup>. Доступ на объект частной собственности не может быть запрещен на дискриминационной основе.

58. 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<sup>75</sup>.

59. Как правило государствам-участникам не следует ограничивать число участников собраний<sup>76</sup>. 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, например в случае необходимости установления максимальной вместимости стадиона или мостового сооружения по

<sup>67</sup> Inter-American Commission on Human Rights, *Protest and Human Rights*, para. 72.

<sup>68</sup> CCPR/C/KAZ/CO/1, п. 26.

<sup>69</sup> CCPR/C/DZA/CO/4, п. 45.

<sup>70</sup> *Турченяк и др. против Беларуси*, п. 7,5.

<sup>71</sup> *Судаленко против Беларуси* (CCPR/C/113/D/1992/2010), п. 8.5.

<sup>72</sup> *Зюндель против Канады* (CCPR/C/78/D/953/2000), п. 8.5.

<sup>73</sup> *Хименес против Парагвая* (CCPR/C/123/D/2372/2014), п. 8.3; и European Court of Human Rights, *Annenkov and others v. Russia* (application No. 31475/10), judgment of 25 July 2017, para. 122.

<sup>74</sup> European Court of Human Rights, *Appleby and others v. United Kingdom* (application No. 44306/98), judgment of 6 May 2003, para. 47.

<sup>75</sup> European Court of Human Rights, *Frumkin v. Russia*, para. 107.

<sup>76</sup> CCPR/C/THA/CO/2, п. 39.

соображениям общественной безопасности или в случае необходимости физического дистанцирования по соображениям охраны здоровья населения.

60. Ношение участниками собрания аксессуаров, закрывающих лицо, или иных средств маскировки, таких как капюшоны или маски, или принятие других мер с целью анонимизации своего участия может являться элементом выражения мнения участниками мирного собрания или способом защиты от репрессий или конфиденциальности частной жизни, в том числе в контексте новых технологий наблюдения. Участникам следует позволять сохранять анонимность, за исключением тех случаев, в которых их действия представляют собой разумные основания для задержания<sup>77</sup> или в случае наличия иных аналогичных веских причин, например если предмет, закрывающий лицо, является частью символа, на который в исключительном порядке наложены ограничения по причинам, указанным выше (см. п. 51). Само по себе использование маскировки не следует считать признаком насильственного умысла.

61. 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 неприкосновенность частной жизни, и ни в коем случае не могут быть направлены на запугивание или преследование участников или потенциальных участников собраний<sup>78</sup>. Такая практика должна регулироваться соответствующими и известными населению нормами внутреннего права, совместимыми с международными стандартами и подлежащими тщательному изучению в судах<sup>79</sup>.

62. 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<sup>80</sup>. 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.

63. Свобода государственных должностных лиц участвовать в мирных собраниях не должна ограничиваться более, чем это строго необходимо для обеспечения убежденности населения в их беспристрастности и, тем самым, в их способности выполнять свои служебные обязанности<sup>81</sup>, при этом любые такие ограничения должны соответствовать положениям статьи 21.

64. Требование к участникам или организаторам обеспечить внесение средств или внести средства на оплату расходов на охрану порядка или безопасность<sup>82</sup>,

<sup>77</sup> OSCE and Venice Commission, *Guidelines on Peaceful Assembly*, para. 153; и African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, para. 81.

<sup>78</sup> A/HRC/31/66, п. 73.

<sup>79</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, пп. 42–43.

<sup>80</sup> A/HRC/44/24, пп. 33–34.

<sup>81</sup> OSCE and Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 110.

<sup>82</sup> CCPR/C/CHE/CO/4, п. 48.

медицинскую помощь или уборку<sup>83</sup> или иные общественные услуги, связанные с проведением мирных собраний, как правило, несовместимы со статьей 21<sup>84</sup>.

65. От организаторов и участников ожидается, что они соблюдают требования законодательства, предъявляемые к собраниям, и они могут быть привлечены к ответственности за свои собственные противоправные действия, в том числе за подстрекательство других лиц<sup>85</sup>. 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<sup>86</sup>. Примером передовой практики для организаторов является назначение лиц, ответственных за поддержание порядка, в случае такой необходимости, однако в законодательном порядке такое требование предъявляться не должно.

66. Органы власти не могут требовать от отдельных лиц обещаний или обязательств не организовывать собрания или не участвовать в них в будущем<sup>87</sup>. С другой стороны, никто не может быть принужден к участию в собрании<sup>88</sup>.

67. 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.

68. Хотя за акты терроризма должна предусматриваться уголовная ответственность в соответствии с международным правом, определение таких преступлений не должно быть чрезмерно широким или дискриминационным и не должно применяться так, чтобы ограничивать осуществление права на мирные собрания или препятствовать ему<sup>89</sup>. В законах о противодействии терроризму не может предусматриваться уголовная ответственность за организацию мирного собрания или участие в нем как таковые.

69. 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<sup>90</sup>. Процессуальные гарантии, предусмотренные Пактом, применяются во всех таких случаях, а также в отношении таких вопросов, как задержание или исполнение наказаний, включая штрафы, в связи с мирными собраниями<sup>91</sup>.

## V. Уведомительный порядок проведения

70. Необходимость обращаться за разрешением в органы власти разрушает саму концепцию мирных собраний как основного права<sup>92</sup>. Уведомительный порядок проведения, в соответствии с которым лица, намеревающиеся организовать мирное

<sup>83</sup> Поляков против Беларуси (CCPR/C/111/D/2030/2011), пп. 8.2–8.3; и CCPR/C/BLR/CO/5, п. 51 а).

<sup>84</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, para. 102 (b).

<sup>85</sup> A/HRC/31/66, п. 26.

<sup>86</sup> OSCE and Venice Commission, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, para. 224.

<sup>87</sup> CCPR/C/KHM/CO/2, п. 22; и CCPR/C/JOR/CO/5, п. 32.

<sup>88</sup> CCPR/C/TKM/CO/2, п. 44.

<sup>89</sup> CCPR/C/SWZ/CO/1, п. 36; и CCPR/C/BHR/CO/1, п. 29. См. также A/HRC/40/52.

<sup>90</sup> CCPR/C/POL/CO/6, п. 23.

<sup>91</sup> *Е.В. против Беларуси* (CCPR/C/112/D/1989/2010), п. 6.6.

<sup>92</sup> CCPR/C/MAR/CO/6, п. 45; CCPR/C/GMB/CO/2, п. 41; и African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, para. 71.

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<sup>93</sup>. 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 соответствии с критериями, перечисленными в статье 21<sup>94</sup>. Выполнение требований об уведомлении не должно становиться самоцелью<sup>95</sup>. Уведомительные процедуры должны быть прозрачными, не должны предусматривать необоснованные бюрократические требования<sup>96</sup>, требования к организаторам должны быть соразмерны потенциальному общественному воздействию соответствующего собрания, а кроме того, они должны быть бесплатными.

71. 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 должен 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<sup>97</sup>. Отсутствие уведомления не освобождает органы власти от обязанности, в пределах их возможностей, содействовать проведению собрания и защищать его участников.

72. 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<sup>98</sup>. 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 подлежать не должны<sup>99</sup>.

73. В тех случаях, когда во внутреннем законодательстве сохраняется разрешительный порядок, на практике он должен функционировать как уведомительный, а разрешение выдаваться по умолчанию, в отсутствие веских оснований для отказа в нем. Уведомительный порядок, со своей стороны, на практике не должен функционировать как разрешительный<sup>100</sup>.

## VI. Обязанности и полномочия правоохранительных органов

74. Сотрудники правоохранительных органов, участвующие в охране общественного порядка при проведении собраний, должны уважать и обеспечивать

<sup>93</sup> *Кивенмаа против Финляндии*, п. 9.2. См. также African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa*, para. 72.

<sup>94</sup> *Кивенмаа против Финляндии*, п. 9.2. См. также *Секерко против Беларуси*, п. 9.4.

<sup>95</sup> *Попова против Российской Федерации* (CCPR/C/122/D/2217/2012), п. 7.5.

<sup>96</sup> *Поляков против Беларуси*, п. 8.3.

<sup>97</sup> См., например, *Попова против Российской Федерации*, пп. 7.4–7.5. См. также A/HRC/31/66, п. 23.

<sup>98</sup> CCPR/CO/83/KEN, п. 23; CCPR/C/CHE/CO/4, п. 48; и CCPR/C/DZA/CO/4, п. 45.

<sup>99</sup> *Попова против Российской Федерации*, п. 7.5. См. также European Court of Human Rights, *Éva Molnár v. Hungary*, para. 38.

<sup>100</sup> CCPR/C/UZB/CO/5, пп. 46–47; и CCPR/C/JOR/CO/5, п. 32.

осуществление основных прав организаторов и участников, защищая при этом журналистов<sup>101</sup>, лиц, ведущих мониторинг, и наблюдателей, медицинский персонал и иных граждан, а также государственную и частную собственность от причинения вреда<sup>102</sup>. Органам власти следует, в качестве основного подхода, стремиться в случае необходимости содействовать проведению мирных собраний.

75. Соответствующим правоохранительным органам следует, насколько это возможно, проводить работу по созданию каналов связи и диалога между различными сторонами, участвующими в собраниях, до и во время проведения собрания, с целью повышения готовности, ослабления напряженности и разрешения споров<sup>103</sup>. Несмотря на то, что налаживание таких контактов представляет собой один из примеров передовой практики со стороны организаторов и участников, требование об обязательности таких контактов к ним предъявляться не может.

76. 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<sup>104</sup>. В соответствующем плане следует предусмотреть подробные инструкции, снаряжение и порядок направления соответствующих сотрудников и развертывания требуемых подразделений.

77. Кроме того, соответствующим правоохранительным органам следует разработать общие планы действий в чрезвычайных ситуациях и протоколы подготовки, в частности по обеспечению общественного порядка при проведении собраний, уведомление о которых не направляются в органы власти заранее и которые могут иметь последствия для общественного порядка<sup>105</sup>. Должны существовать четкая схема субординации, а также протоколы регистрации и документирования событий, обеспечения идентификации сотрудников и сообщения о любом применении силы.

78. 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>106</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*<sup>107</sup>.

79. 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>108</sup>.

<sup>101</sup> CCPR/C/AGO/CO/1, п. 21; CCPR/C/GEO/CO/4, п. 12; и CCPR/C/KOR/CO/4, п. 52.

<sup>102</sup> A/HRC/31/66, п. 41.

<sup>103</sup> Там же, п. 38.

<sup>104</sup> Резолюция 38/11 Совета по правам человека; и A/HRC/26/36, п. 51.

<sup>105</sup> A/HRC/31/66, п. 37.

<sup>106</sup> Замечание общего порядка № 36 (2018) о праве на жизнь, пп. 13–14.

<sup>107</sup> Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под номером R.20.XIV.2. См. также Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка.

<sup>108</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, ст. 3.



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<sup>109</sup>. 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<sup>110</sup>.

80. 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<sup>111</sup>. В ходе подготовки сотрудников следует 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. Военнослужащих для обеспечения общественного порядка в ходе собраний<sup>112</sup> задействовать не следует, однако если в исключительных обстоятельствах и временно они направляются в качестве подкрепления, предварительно они должны пройти соответствующую подготовку по вопросам прав человека и соблюдать те же международные нормы и стандарты, что и сотрудники правоохранительных органов<sup>113</sup>.

81. Все сотрудники правоохранительных органов, на которых возложены задачи по охране общественного порядка в ходе собраний, должны быть надлежащим образом экипированы, включая, в случае необходимости, надлежащее и позволяющее выполнять данные задачи менее смертоносное оружие и защитное снаряжение. Государства-участники должны обеспечить проведение строгих независимых испытаний всего оружия, включая менее смертоносное, и прохождение всеми получившими его сотрудниками специальной подготовки, а также должны оценивать и контролировать воздействие оружия на права тех, кого оно затрагивает<sup>114</sup>. Правоохранительные органы должны проявлять бдительность в отношении потенциально дискриминационного воздействия определенных тактических действий своих сотрудников, в том числе в контексте новых технологий, и должны принимать соответствующие меры<sup>115</sup>.

82. Профилактическое задержание конкретных лиц, с тем чтобы помешать их участию в собраниях, может представлять собой произвольное задержание, которое несовместимо с правом на мирные собрания<sup>116</sup>, особенно в том случае, если задержание длится более нескольких часов. В случае если такое задержание допустимо по внутреннему праву, к нему можно прибегать только в самых исключительных случаях<sup>117</sup>, 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

<sup>109</sup> Там же, комментарий к ст. 3.

<sup>110</sup> CCPR/C/MAR/CO/6, пп. 45–46; и CCPR/C/BHR/CO/1, п. 55.

<sup>111</sup> CCPR/C/KHM/CO/2, п. 12; CCPR/C/GRC/CO/2, п. 42; и CCPR/C/BGR/CO/4, п. 38.

<sup>112</sup> CCPR/C/VEN/CO/4, п. 14; и African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Policing Assemblies in Africa*, para. 3.2.

<sup>113</sup> Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, ст. 1.

<sup>114</sup> Замечание общего порядка № 36, п. 14. См. также *Руководство Организации Объединенных Наций по соблюдению прав человека при применении менее смертоносного оружия в правоохранительной деятельности*, раздел 4; и Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принципы 2 и 3.

<sup>115</sup> CCPR/C/GBR/CO/7, п. 11; и A/HRC/44/24, п. 32.

<sup>116</sup> CCPR/C/MKD/CO/3, п. 19.

<sup>117</sup> Замечание общего порядка № 35 (2014) о свободе и личной неприкосновенности, п. 15.

неэффективны<sup>118</sup>. Практика неизбирательных массовых арестов до, во время или после собрания является произвольной и, следовательно, неправомерной<sup>119</sup>.

83. 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<sup>120</sup>. Только лишь тот факт, что органы власти связывают какое-либо лицо с мирным собранием не является разумным основанием для его остановки и личного досмотра<sup>121</sup>.

84. 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 неизбирательно или в карательном порядке, оно нарушает право на мирные собрания, а также может нарушать другие права, такие как недопустимость произвольного задержания и свобода передвижения<sup>122</sup>.

85. 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. Условия отдачи распоряжения о рассеивании собрания следует предусмотреть во внутреннем законодательстве, а отдать распоряжение о рассеивании мирного собрания может только надлежащим образом уполномоченное должностное лицо. 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»<sup>123</sup>.

86. 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>124</sup>. Насколько это возможно, силу во всех случаях следует применять в отношении конкретного лица или группы лиц, совершающих насильственные действия или угрожающих насилием. Силу, в результате применения которой могут быть нанесены телесные повреждения, не являющиеся незначительными, не следует применять к отдельным лицам или группам, оказывающим пассивное сопротивление<sup>125</sup>.

87. Менее смертоносные виды оружия с широким радиусом поражения, такие как слезоточивый газ и водяные пушки, как правило имеют неизбирательное действие. При применении такого оружия следует прилагать все разумные усилия для

<sup>118</sup> European Court of Human Rights, *S., V. and A. v. Denmark* (application Nos. 35553/12, 36678/12 and 36711/12), judgment of 22 October 2018 (Grand Chamber), paras. 77 and 127.

<sup>119</sup> CCPR/C/CAN/CO/6, п. 15.

<sup>120</sup> CCPR/C/GBR/CO/7, п. 11; и CCPR/C/USA/CO/4, п. 7.

<sup>121</sup> A/HRC/31/66, п. 43.

<sup>122</sup> European Court of Human Rights, *Austin and others v. United Kingdom* (application Nos. 39629/09, 40713/09; and 41008/09), judgment of 15 March 2012 (Grand Chamber), para. 68.

<sup>123</sup> A/HRC/31/66, п. 62.

<sup>124</sup> Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принцип 13; и A/HRC/26/36, п. 75.

<sup>125</sup> *Руководство Организации Объединенных Наций по соблюдению прав человека при применении менее смертоносного оружия в правоохранительной деятельности*, п. 2.10.

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 достаточная возможность разойтись. Слезоточивый газ не следует применять в закрытых пространствах<sup>126</sup>.

88. Огнестрельное оружие не является надлежащим средством охраны общественного порядка при проведении собраний<sup>127</sup>. Оно ни в коем случае не должно использоваться только для рассеивания собрания<sup>128</sup>. 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<sup>129</sup>. Учитывая угрозу, которую такое оружие представляет для жизни, этот минимальный порог следует также применять к стрельбе резиновыми пулями с металлическим сердечником<sup>130</sup>. В случае если сотрудники правоохранительных органов готовятся к применению силы или если насильственные действия представляются вероятными, органы власти должны обеспечить также наличие соответствующих медицинских объектов. При охране общественного порядка при проведении собраний беспорядочная стрельба или использование огнестрельного оружия в полностью автоматическом режиме не правомерны ни в каком случае<sup>131</sup>.

89. В соответствии с международным правом государство несет ответственность за действия и бездействие своих правоохранительных органов. В целях предотвращения нарушений государствам следует последовательно поощрять культуру подотчетности сотрудников правоохранительных органов за их действия во время проведения собраний. В целях повышения эффективности подотчетности сотрудникам правоохранительных органов в форме во время собраний всегда следует носить на виду легко распознаваемые знаки идентификации их личности<sup>132</sup>.

90. 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<sup>133</sup>. Как преднамеренные, так и халатные действия или бездействие могут быть равносильны нарушению прав человека. Отдельные должностные лица, виновные в нарушениях, должны привлекаться к ответственности в соответствии с внутренним и, в соответствующих случаях, международным правом,

<sup>126</sup> S/2009/693, приложение, п. 62; и *Руководство Организации Объединенных Наций по соблюдению прав человека при применении менее смертоносного оружия в правоохранительной деятельности*, п. 7.3.7.

<sup>127</sup> African Commission on Human and Peoples' Rights, *Guidelines on Policing Assemblies in Africa*, para. 21.2.4.

<sup>128</sup> Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принцип 14.

<sup>129</sup> Замечание общего порядка № 36, п. 12; и Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принципы 9 и 14.

<sup>130</sup> *Руководство Организации Объединенных Наций по соблюдению прав человека при применении менее смертоносного оружия в правоохранительной деятельности*, п. 7.5.8.

<sup>131</sup> A/HRC/31/66, пп. 60 и 67 е). См. также Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and United Nations Office on Drugs and Crime, *Resource book on the use of force and firearms in law enforcement* (New York, United Nations, 2017), p. 96.

<sup>132</sup> European Court of Human Rights, *Hentschel and Stark v. Germany* (application No. 47274/15), judgment of 9 November 2017, para. 91; и CAT/C/DEU/CO/6, п. 40.

<sup>133</sup> CCPR/C/KOR/CO/4, пп. 43–44; и CCPR/C/BHR/CO/1, п. 36. См. также *Миннесотский протокол по расследованию предположительно незаконного лишения жизни* (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.17.XIV.3).

а жертвы должны иметь в своем распоряжении эффективные средства правовой защиты<sup>134</sup>.

91. 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 следует 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<sup>135</sup>.

92. 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.

93. 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<sup>136</sup>. Это дополняет ответственность частных охранных предприятий в соответствии с внутренним и, в соответствующих случаях, международным правом<sup>137</sup>. 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<sup>138</sup>.

94. 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<sup>139</sup>. Участники, журналисты и наблюдатели также имеют право на осуществление видеосъемки сотрудников правоохранительных органов<sup>140</sup>.

95. 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<sup>141</sup>.

## **VII. Собрания в период чрезвычайного положения и вооруженного конфликта**

96. Хотя право на мирные собрания не упомянуто в пункте 2 статьи 4 Пакта в числе прав, отступления от которых не допускаются, отступления от других потенциально

<sup>134</sup> Резолюция 60/147 Генеральной Ассамблеи, приложение.

<sup>135</sup> *Руководство Организации Объединенных Наций по соблюдению прав человека при применении менее смертоносного оружия в правоохранительной деятельности*, пп. 3.3–3.5.

<sup>136</sup> Замечание общего порядка № 36, п. 15.

<sup>137</sup> *Международный кодекс поведения частных охранных компаний* (2010 год).

<sup>138</sup> *Руководство Организации Объединенных Наций по соблюдению прав человека при применении менее смертоносного оружия в правоохранительной деятельности*, п. 3.2.

<sup>139</sup> CCPR/C/CHN-HKG/CO/3, п. 10; и CCPR/C/CHN-MAC/CO/1, п. 16.

<sup>140</sup> A/HRC/31/66, п. 71.

<sup>141</sup> Там же, п. 67 f).

применимых к собраниям прав, например прав, закрепленных в статьях 6, 7 и 18, не предусмотрены. Государства-участники не должны полагаться на отступление от права на мирные собрания, если они могут достичь своих целей путем введения ограничений по смыслу статьи 21<sup>142</sup>. Если государства отступают от положений Пакта в ответ, например, на массовые манифестации, в ходе которых совершаются насильственные действия, то они должны быть способны обосновать не только тот факт, что такая ситуация представляет собой угрозу для жизни нации, но и то, что все меры, принимаемые в отступление от их обязательств по Пакту, строго необходимы в данной ситуации и соответствуют условиям, предусмотренным в статье 4<sup>143</sup>.

97. В ситуации вооруженного конфликта применение силы в ходе мирных собраний продолжает регулироваться нормами в отношении правоохранительной деятельности, равно как продолжает применяться Пакт<sup>144</sup>. Участвующие в собрании гражданские лица защищены от применения к ним смертоносной силы за исключением тех случаев и до тех пор, пока они не примут непосредственное участие в боевых действиях по смыслу этого термина в международном гуманитарном праве. В таких обстоятельствах сила может быть направлена на них только в той степени, в какой они иным образом не защищены от таких действий в соответствии с международным правом. Любое применение силы на основании применимых норм международного гуманитарного права осуществляется согласно нормам и принципам избирательности, предосторожности при нападении, пропорциональности, военной необходимости и гуманности. При принятии каждого решения о применении силы важным фактором должны быть безопасность и защита участников собрания и более широких групп населения.

### **VIII. Связь между статьей 21 наряду с другими положениями Пакта и другими правовыми режимами**

98. 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<sup>145</sup>. Крайний случай, а именно если сила применяется или какие-либо действия совершаются в отношении участников мирных собраний в рамках ширококомасштабного или систематического нападения на любых гражданских лиц, может также представлять собой, при условии подпадания под другие применимые критерии, преступление против человечности<sup>146</sup>.

99. Ограничения на передвижение людей, включая выезд за рубеж (ст. 12, п. 2), с целью участия в обычных собраниях, маршах и собраниях, предусматривающих передвижение, могут нарушать их свободу передвижения (ст. 12, п. 1). Необходимо предусмотреть правовой порядок обжалования официальных решений, ограничивающих осуществление права на собрания, который должен соответствовать критериям справедливого и публичного разбирательства (ст. 14, п. 1)<sup>147</sup>. Наблюдение за лицами, участвующими в собраниях, и другие мероприятия по сбору данных могут нарушать их право на неприкосновенность частной жизни (ст. 17). Религиозные собрания могут быть защищены также на основании свободы исповедовать свою религию или убеждения (ст. 18)<sup>148</sup>. Право на мирные собрания шире просто проявления свободы выражения своего мнения (ст. 19, п. 2); часто оно несет в себе элемент выражения мнения, а основания для признания этих двух прав и приемлемые

<sup>142</sup> Замечание общего порядка № 29 (2001) об отступлениях от обязательств по Пакту во время чрезвычайного положения, п. 5. См. также CCPR/C/128/2, п. 2 с).

<sup>143</sup> Замечание общего порядка № 29, пп. 5–9.

<sup>144</sup> Замечание общего порядка № 36, п. 64.

<sup>145</sup> CCPR/C/ISR/CO/3, п. 9, CCPR/C/UZB/CO/3, п. 8, *Ольмедо против Парагвая* (CCPR/C/104/D/1828/2008), п. 7.5, и *Бенитес Гамарра против Парагвая* (CCPR/C/104/D/1829/2008), п. 7.4.

<sup>146</sup> Римский статут Международного уголовного суда, ст. 7.

<sup>147</sup> *Еврезов и др. против Беларуси*, пп. 3.3 и 8.9.

<sup>148</sup> Замечание общего порядка № 22, п. 8.

ограничения во многом пересекаются. Свобода доступа к информации, которой располагают органы власти (ст. 19, п. 2), обеспечивает населению возможность получать знания об административно-правовой базе, применимой к собраниям, и позволяет им требовать подотчетности от государственных должностных лиц.

100. Свобода ассоциации (ст. 22) также защищает коллективные действия, а ограничения этого права частую затрагивают право на мирные собрания. Право на участие в политической жизни (ст. 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<sup>149</sup>. Право на недискриминацию защищает участников от дискриминационной практики в контексте собраний (ст. 2, п. 1, ст. 24 и ст. 26).

101. Однако участие в мирных собраниях может быть ограничено в соответствии со статьей 21 в целях защиты прав и свобод других лиц.

102. 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.

---

<sup>149</sup> *Судаленко против Беларуси*, п. 8.6.