

УДК 342.53:351.74 (575.2) (04)

## ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПРИ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ

*Т.К. Исманов*

Рассматриваются основные международные документы по данной проблеме и деятельности правоохранительных органов по реализации прав граждан на свободу демонстраций, митингов и т.п.

*Ключевые слова:* правоохранительные органы; мирные собрания; демонстрации; защита прав человека.

Понятие термина “свобода мирных собраний” в международно-правовых документах и в праве некоторых зарубежных государств носит более предпочтительный характер по сравнению с термином “право на мирные собрания”. Этим подчеркивается, что в основе любого права на собрание лежит более фундаментальное понятие свободы, суть которого заключается в том, что реализация этого права должна проходить без какого-либо вмешательства.

Мирные собрания могут проводиться в различных целях; среди них выражение взглядов и защита общих интересов, празднование, мемориальные акции, пикетирование, выражение протеста и т.д. Свобода мирных собраний может иметь как символическое, так и практическое значение и может выступать в качестве важного звена в процессе сохранения и развития уровня культуры, а также в процессе сохранения идентичности меньшинств. Ее дополняют другие права и свободы, такие как свобода объединений, право устанавливать и поддерживать контакты на территории государств, свобода самовыражения и свобода мысли, совести и вероисповедания. Свобода собраний имеет основополагающее значение для развития личности, достоинства и самореализации каждого человека, а также для прогресса и процветания общества.

Предоставление возможности собираться свободно не только служит интересам демократии, но также имеет большое значение для создания толерантного общества, в котором возможно мирное сосуществование групп с различными, возможно и несовместимыми убеждениями, нормами поведения или принципами.

Свободу мирных собраний следует обеспечить конституционными гарантиями, кото-

рые должны предусматривать, как минимум, само право и обязательства по его защите. Кроме того, в конституции следует предусмотреть положение, гарантирующее справедливость процедур, применяемых при определении установленных в них прав. Вместе с тем, в положениях конституции невозможно предусмотреть конкретные детали или порядок действий, вследствие чего общие положения конституции открывают возможности для злоупотребления и предоставляют властям неоправданно широкую свободу действий [1].

В связи с этим в дополнение к конституционным гарантиям многие страны приняли специальные законы о публичных собраниях. Такие законы не должны препятствовать реализации конституционного права на мирные собрания, но должны быть направлены на его обеспечение и защиту. С этой точки зрения особенно важно, чтобы в рамках любого отдельного закона не создавалась чрезмерно регламентированная и бюрократизированная система, стремящаяся предусмотреть ограничения по любому вопросу, поскольку это может привести к нарушению основных прав. Вместе с тем, хорошо разработанное законодательство может помочь избежать чрезмерного зарегулирования вопроса свободы собраний.

Национальное законодательство в сфере свободы собраний должно соответствовать ратифицированным этим государством международным документам, согласно которым и определяется законность принятия тех или иных национальных законов. Толкование и исполнение национального законодательства также должно согласовываться с соответствующим международным и региональным правом [2, 3]:

- Международные и региональные нормы в области свободы собраний в значительной степени основаны на положениях ст. 20(1), Всеобщей декларации прав человека: “Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций” и других правовых инструментов.
- Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), ст. 21: “Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц”.
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ), ст. 11: “1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства”.
- Американская конвенция о правах человека также имеет особое значение для государств-участников Организации американских государств, ст. 15: “Признается право на мирные собрания, без оружия. Пользование этим правом не может подлежать никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка или охраны здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц”.
- Копенгагенский документ ОБСЕ “Государства-участники подтверждают, что каждый человек имеет право на мирные собрания

и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам”.

Значение этих договоров отчасти связано с практикой решений, вынесенных соответствующими органами надзора: Комитетом ООН по правам человека, Европейским судом по правам человека и Межамериканской комиссией по правам человека. Этот свод прецедентного права неотделим от интерпретации этих норм, и лицам, в чьи обязанности входит исполнение национальных законов о свободе собраний, следует досконально его понимать [4–7]. Свободу мирных собраний в контексте других прав и свобод необходимо рассматривать, чтобы государства исходили из разработки и исполнения законов о свободе собраний и с должным вниманием относились к взаимосвязи между правами и свободами, закрепленными в этих договорах. Необходимость глобального подхода к свободе собраний подчеркивается также в положениях об уничтожении прав, изложенных в ст. 30 “Всеобщей декларации прав человека” (ВДПЧ): “Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано, как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации”; в ст. 5 МПГПП: “1. Ничто в настоящем Пакте не может толковаться как означающее, что какое-либо государство, какая-либо группа или какое-либо лицо имеет право заниматься какой бы то ни было деятельностью или совершать какие бы то ни было действия, направленные на уничтожение любых прав или свобод, признанных в настоящем Пакте, или на ограничение их в большей мере, чем предусматривается в настоящем Пакте”; ст. 17 ЕКПЧ: “Ничто 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”.

Наложение ограничений на право на свободу мирных собраний также является потенциальным посягательством на право на свободу выражения мнения и свободу мысли, совести

и вероисповедания. Если возникают проблемы, связанные и с другими названными правами, то вопросы по существу следует рассматривать с точки зрения защиты права, которое имеет самое прямое отношение к фактам (*lex specialis*), а другие права следует рассматривать как второстепенные (*lex generalis*). Важно подчеркнуть, что Европейский суд по правам человека заявил, что ЕКПЧ следует рассматривать как единое целое, и что применение любой отдельной статьи не должно противоречить общей логике Конвенции.

Свобода мирных собраний относится к различным видам деятельности, включающим как собрания, проходящие на одном участке территории (встречи, массовые акции, демонстрации, митинги, сидячие демонстрации и пикеты), так и собрания, предусматривающие передвижение участников (парады, похоронные и свадебные процессии, паломничество и сопровождение). Эти примеры не являются исчерпывающими, и национальное законодательство может указывать на необходимость инклюзивной и расширенной интерпретации термина “собрание”.

Собрание означает намеренное и временное присутствие в общественном месте, не являющемся зданием или сооружением, группы лиц с целью выражения общих интересов.

Мирные собрания подлежат защите в рамках права на свободу собраний. Собрание следует определять как мирное, если его организаторы имеют мирные намерения. Намерения организаторов следует считать мирными, если нет явных и неоспоримых доказательств тому, что организаторы или участники данного собрания будут применять непосредственные насильственные действия, высказываться в их поддержку или подстрекать к ним. Термин “мирное” следует распространять и на поведение, которое может раздражать или оскорблять лиц, не согласных с выдвигаемыми данным собранием идеями или заявлениями, и даже на поведение, которое направлено на намеренное воспрепятствование или создание помех действиям третьих лиц. Например, собрание, связанное исключительно с пассивным сопротивлением или блокированием дорог в виде сидячих демонстраций, следует признать мирным. Если соблюдается основной критерий, согласно которому собрание признается мирным, то это автоматически приводит к возникновению активных обязательств государственной власти в отношении права на свободу мирных собраний. При определенных обстоятельствах в отношении мирных собраний могут быть применены ограничения в установленном порядке [5].

Очевидно, что собрания, которые не признаются мирными, будут также признаны собраниями, которые проводятся с несоблюдением закона ввиду присутствия явной и непосредственной угрозы прямого применения насилия [8–10]. Однако собрания, которые признаны мирными, теоретически могут также проходить с несоблюдением закона. Это может случиться, если: 1) собрание не соответствует необходимым требованиям, установленным в национальном законодательстве (которое при этом должно соответствовать международным стандартам в сфере прав человека); 2) собрание преследует считающиеся незаконными цели. Регулирование мирных собраний, проходящих с несоблюдением закона, связано с рядом важных вопросов, которые встают перед лицами, в чьи обязанности входит выполнение и принудительное обеспечение исполнения закона.

Так как право на свободу мирных собраний относится к основным и основополагающим правам, его реализацию следует по мере возможности избавить от регулирования. Таким образом, все, что законом прямо не запрещено, следует считать разрешенным и не требовать, чтобы желающие провести какое-либо собрание получали на это разрешение. Презумпция в пользу свободы должна быть четко и недвусмысленно установлена законом. Во многих странах это достигается путем конституционных гарантий, но это также может быть установлено в специальном законодательстве по регулированию собраний. Судам и другим органам не следует интерпретировать эти положения таким образом, чтобы это приводило к ограничению прав.

На государство возлагается позитивная обязанность по активной защите мирных собраний, которую следует прямо закрепить в любом соответствующем национальном законодательстве по свободе собраний и полномочиям полиции. В соответствии с этой позитивной обязанностью государство должно защищать участников мирного собрания от любого лица или группы лиц (включая провокаторов и участников других собраний, проводимых в знак несогласия с данным собранием), которые предпринимают попытки сорвать собрание или каким-либо образом препятствовать его проведению [9].

Об особом значении свободы собраний для демократии государству следует взять на себя все затраты, связанные с обеспечением достаточного уровня безопасности (включая управление транспортными потоками и большими скоплениями людей). Государство не должно взимать

какие-либо дополнительные денежные сборы за обеспечение надлежащего порядка силами правоохранительных органов. В ст. 25 Конституции Кыргызской Республики говорится: “Граждане Кыргызской Республики имеют право мирно и без оружия проводить политические собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикеты при условии предварительного уведомления органов государственной власти или органов местного самоуправления. Порядок и условия их проведения определяются законом”, который, в свою очередь, подразумевает поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения публичного мероприятия осуществляются правоохранительными органами на безвозмездной основе.

Обязанность защищать мирные собрания также подразумевает, что сотрудники правоохранительных органов должны иметь соответствующую подготовку для работы с общественными собраниями, а также что культурные и этические принципы деятельности правоохранительных органов должны способствовать правильной расстановке приоритетов в отношении защиты прав человека. Это означает не только то, что они должны владеть приемами управления потоками людей, позволяющими свести к минимуму риск причинения вреда всем участникам, но также и то, что они должны полностью осознавать и понимать свою ответственность за оказание всевозможного содействия проведению мирных собраний.

Однако время, место и порядок проведения отдельных публичных собраний можно регулировать для того, чтобы не допустить неоправданного ущемления прав и свобод других людей. При этом следует обеспечить надлежащий баланс между правом людей на выражение собственного мнения посредством собраний и необходимостью оградить не участвующих в собрании лиц от ненужного бремени. Такое регулирование не должно зависеть от идейной направленности собрания [10].

Общественности следует знать, какой орган несет ответственность за принятие решений в отношении регулирования свободы собраний, и это должно быть четко закреплено в законе. Важно, чтобы полномочия принимающего решения органа были закреплены за ним надлежащим образом, поскольку те, кто вынужден брать на себя ответственность за принятие неоднозначных решений в отношении публичных собраний, часто подвергаются сильному давлению со стороны общественности (что может привести к принятию решений, которые не согласуются с нормами в области прав человека). В некоторых правовых системах уместным может быть вариант, при котором решения о регулировании собраний принимаются не тем органом, который обязан обеспечивать соблюдение закона. Такое разделение полномочий может оказаться полезным для правоохранительных органов тем, что укрепит их иммунитет против давления, направленного на отмену того или иного непопулярного решения. В странах, для которых характерно разнообразие этнических групп, культур и традиций, может быть полезным, если в составе органа регулирования будет обеспечено широкое представительство всех общественных групп.

Органу регулирования следует обеспечить, чтобы общественность имела достаточный доступ к достоверной информации в отношении публичных собраний. Многие страны уже приняли специальные законы о доступе к информации, открытости процесса принятия решений и надлежащей практике управления; следует, чтобы все эти законы применялись и в отношении регулирования свободы собраний.

Прозрачность процесса принятия решений призвана обеспечить такое положение, при котором свобода мирных собраний не ограничивается на основании воображаемых угроз или даже на основании реальных рисков, которые, при обеспечении соответствующих возможностей, можно надлежащим образом свести к минимуму до начала мероприятия. Ст. 41 Хартии основных прав Европейского союза (провозглашена 7 декабря 2000 г.) устанавливает, что каждый имеет право на надлежащее административное управление [9–10].

Каждый человек имеет право на беспристрастное и справедливое рассмотрение своего дела в течение разумного срока учреждениями и органами Союза [3, 10].

Данное право включает:

- право каждого лица быть выслушанным до того, как в отношении него будет предпринята какая-либо мера, которая может неблагоприятно на нем отразиться;
- право каждого лица на доступ к информации о нем с условием соблюдения законных интересов конфиденциальности, профессиональной и коммерческой тайны;
- обязанность администрации мотивировать свои решения.

В законах в отношении свободы собраний следует предусмотреть четкую процедуру

регулирования и определить порядок взаимодействия между организаторами мероприятий и органами регулирования. Такая процедура должна установить надлежащие сроки, используя предлагаемую дату проведения мероприятия в качестве точки обратного отсчета, и предусматривать, достаточно времени на каждую стадию процесса регулирования.

Каждый в равной степени имеет право на свободу мирных собраний. Принцип, согласно которому права человека надлежит применять без дискриминации, лежит в основе толкования норм в области прав человека.

### *Литература*

1. Конституция Кыргызской Республики от 5 мая 1993 года в редакции Закона КР № 157 от 23 октября 2007 г. // Эркин-Тоо. 2007. 24 октября.
2. Международные акты о правах человека: Сб. документов. М., 2000.
3. Сб. документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. М., 1998.
4. *Аграновская Е.А.* Правовая культура и обеспечение прав личности. М., 1988.
5. *Карташкин В.А.* Ответственность за нарушения прав человека // Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2001. С. 532–534.
6. *Ледях И.А.* Парламентские механизмы защиты прав человека. Институт парламентского Уполномоченного по правам человека // Общая теория прав человека / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 1996. С. 368–388.
7. Международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. М.: Международные отношения, 1983. С. 487–548.
8. *Берекашвили Л.Ш.* Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов. М., 1999.
9. *Мукамбаева Г.А.* Законность и правовая саморегуляция личности. Бишкек, 1992.
10. *Строгович М.С.* Гарантии прав личности в уголовном судопроизводстве. М., 1992.