



При финансовой поддержке
Европейского союза



Centre of Policy and
Legal Reform

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОВЕДЕНИЯ СОБРАНИЙ, МИТИНГОВ, ДЕМОНСТРАЦИЙ И ШЕСТВИЙ, В ТОМ ЧИСЛЕ ЗАКРЫТЫХ СОБРАНИЙ НА ТЕРРИТОРИИ ЧАСТНЫХ ОБЪЕКТОВ

СТАНДАРТНЫЕ ОПЕРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕДУРЫ ПРОЕКТ



2022

**РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ,
КАСАЮЩИЕСЯ ПРОВЕДЕНИЯ
СОБРАНИЙ, МИТИНГОВ,
ДЕМОНСТРАЦИЙ И ШЕСТВИЙ,
В ТОМ ЧИСЛЕ ЗАКРЫТЫХ СОБРАНИЙ
НА ТЕРРИТОРИИ ЧАСТНЫХ ОБЪЕКТОВ**

**РЕКОМЕНДАЦИИ К СТАНДАРТНЫМ
ОПЕРАЦИОННЫМ ПРОЦЕДУРАМ**

РУКОВОДЯЩИЕ ПРИНЦИПЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОВЕДЕНИЯ СОБРАНИЙ, МИТИНГОВ, ДЕМОНСТРАЦИЙ И ШЕСТВИЙ, В ТОМ ЧИСЛЕ ЗАКРЫТЫХ СОБРАНИЙ НА ТЕРРИТОРИИ ЧАСТНЫХ ОБЪЕКТОВ (РЕКОМЕНДАЦИИ К СТАНДАРТНЫМ ОПЕРАЦИОННЫМ ПРОЦЕДУРАМ) — АЛМАТЫ, 2022 — 19 С.



При финансовой поддержке
Европейского союза



Centre of Policy and
Legal Reform

Данная публикация подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание данной публикации является предметом ответственности ОФ «Центр исследования правовой политики» (LPRC) и не отражает точку зрения Европейского Союза.

Публикация подготовлена Центром исследования правовой политики (LPRC) и Центром политико-правовых реформ (CPLR) в рамках проекта «Сервис-ориентированная модель демократической полиции», реализуемого при финансовой поддержке Европейского Союза.

Все материалы используются с социальной целью, не связанной с получением прибыли.

© Центр исследования правовой политики
© Центр политико-правовых реформ

СОДЕРЖАНИЕ

1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ МИРНОГО СОБРАНИЯ	4
2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ.....	6
2.1. Презумпция в пользу проведения собраний.....	6
2.2. Обязанность государства защищать мирное собрание	7
2.3. Законность.....	8
2.4. Пропорциональность.....	8
2.5. Недискриминация.....	8
2.6. Надлежащее административное регулирование	9
2.7. Ответственность административного органа	9
3. «СКАНДИНАВСКАЯ» МОДЕЛЬ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА.....	10
ПРИЛОЖЕНИЕ 1	12
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПОЛИЦИЯ ДИАЛОГА — ОПЫТ УКРАИНЫ	16

1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ МИРНОГО СОБРАНИЯ

Термин «собрание» означает намеренное и временное присутствие в общественном месте группы лиц с целью выражения общих интересов.

Это определение означает, что хотя отдельные категории собраний могут требовать особых видов регулирования, защиты заслуживают все виды мирных собраний — как статичные, так и находящиеся в движении, а также те, которые проходят на территории государственных или частных объектов, или в помещениях (*Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ, СЕ*).

В то же время Закон РК № 333-VI не относит к мирным собраниям проведение мероприятий в закрытых помещениях (частной собственности) (п. 5 ст. 2 Закона). В теории права считается, что собрания в закрытом помещении не являются мирными собраниями и не требуют исполнения положительных обязательств государства по их защите. Хотя на практике известны случаи, когда собрание происходит в закрытом помещении (на территории частных объектов), но при этом мнение выражается наружу, например, с помощью транспаранта или громкоговорителя. Хотя по внешним признакам и можно говорить о мирном собрании, тем не менее, преимущественно теоретики права сходятся на том, что это просто частный случай выражения мнения и охватывается другим право человека. Что же касается частной собственности, то доступ к ней возможен только в порядке и на основаниях, установленных законодательством, то есть неприкосновенность частной собственности гарантируется.

Защите подлежат только мирные собрания. Собрание следует определять как мирное, если его организаторы имеют мирные намерения и собрание носит ненасильственный характер. Термин «мирное» следует распространить на такое поведение, которое может раздражать или обижать других лиц, и даже на такое поведение, которое временно препятствует, затрудняет или создает помехи действиям третьих лиц (*Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ, СЕ*).

В Законе РК № 333-VI мирное собрание определяется как публичное мероприятие, являющееся по своему характеру мирным, ненасильственным и невооруженным, не создающим угрозу интересам государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты нравственности населения, прав и свобод других лиц, проводимое в форме собрания, митинга и демонстрации, шествия и пикетирования гражданами Республики Казахстан.

Понятие мирности является дискуссионным в законодательстве различных стран. Как правило, оно раскрывается через судебную практику национальных и международных судов. Для оценки мирного характера собрания важны не только внешние проявления (наличие оружия, совершение актов насилия), но и мирное выражение взглядов (отсутствие призыва к насильственному достижению целей, которые ставят перед собой участники собрания).

(*EGMR, Urteil v. 02.10.2001, RJD 2001-IX, 273 (298 [№ 77]) — Stankov u. Vereinigte Mazedonische Organisation Ilinden; Urteil v. 24.11.2005 (№ 57) — Ivanov et al.*)

Под «насильственным достижением целей» преимущественно понимается применение оружия, а также кидание любых предметов, которые могут нанести вред человеку. Точно так же призывы к применению оружия или киданию таких предметов позволяют расценивать собрание, которое утратило характер мирного. В то же время, если участники собрания имеют «пассивное» обмундирование (шлемы, защитная одежда и т. д.), которыми в теории можно

нанести вред (как и любым другим тупым предметом), их поведение не может расцениваться как немирное. И при этом следует учитывать, что применение силы одним лицом по отношению к другому автоматически не «превращает» все собрание в немирное.

Решение о немирном характере собрания в подобных ситуациях должно приниматься, исходя из оценки всех сложившихся обстоятельств. Возникновение суеты или столпотворение в определенном месте массового собрания сопровождается определенными насильственными действиями, которые, однако, не направлены наружу, не создают препятствия для реализации частными лицами права на мирное собрание.

(Stefan Ripke Europäische Versammlungsfreiheit. Das Unionsgrundrecht der Versammlungsfreiheit im Grundrechtsschutzsystem aus Grundrechtecharta, EMRK und gemeinsamer Verfassungsüberlieferung. 2012. Mohr Siebeck Tübingen. — S. 199).

2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

2.1. Презумпция в пользу проведения собраний

Согласно данному принципу, реализация права на свободу мирных собраний должна осуществляться без внешнего регулирования, насколько это возможно, что, прежде всего, означает, что желающие принять участие в собрании, не должны просить на это разрешения у власти. Законодательство должно недвусмысленно определять презумпцию в пользу свободы собраний и при любой возможности трактовать нормы закона в пользу проведения собрания — ему не должны чиниться препятствия.

В законодательстве различных стран различают уведомительный и разрешительный порядок проведения мирного собрания. Согласно Закону Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 333-VI «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» организатор мирного собрания в форме пикетирования, собрания, митинга обязан уведомить компетентный орган власти не позднее чем за пять рабочих дней со дня его проведения, а организатор мирного собрания в форме демонстрации, шествия, обязан получить согласование в срок не позднее чем за десять рабочих дней до дня его проведения. Эти сроки необходимы органам власти для предпринятия мер по организации инфраструктуры для проведения собрания, а также мер по обеспечению безопасности на планируемом собрании. Таким образом, мы имеем и уведомительный, и разрешительный (по согласованию) порядок проведения мирного собрания.

Тем не менее отсутствие уведомления или согласования не означает незаконность мирного собрания и не является основанием для его роспуска. При этом ни организаторы, ни участники не вправе рассчитывать на полноценно подготовленную инфраструктуру для проведения мирных собраний и обеспечение безопасности в надлежащей мере со стороны органов власти. В практике ЕСПЧ такой подход сформулирован посредством решений об уведомлении о мирных собраниях, в частности в случае «Сergeй Кузнецов (Sergey Kuznetsov) против Российской Федерации»¹, «Ойа Атаман против Турции»²). С учетом позиции Комитета по правам человека в деле «Аули Кивенмаа против Финляндии»³ и мнения Венецианской комиссии⁴ ЕСПЧ указал, что установление режима предварительного уведомления о мирном собрании не обязательно ведет к нарушению этого права при условии, что требование в отношении предварительного уведомления косвенно не ограничивает право на проведение мирных собраний⁵.

¹ Постановление Европейского суда по правам человека по делу «Сergeй Кузнецов (Sergey Kuznetsov) против Российской Федерации» от 23 октября 2008 г. — Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=87846>, § 43.

² Заявление № 74552/01, судебное решение от 5 декабря 2006 года.

³ См. Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, сорок девятая сессия, Дополнение № 40 (A/49/40), том II, приложение IX, раздел N.

⁴ 64-ое Пленарное заседание Комиссии 21-22 октября 2005 г. Свобода мирных собраний в практике европейского суда и Комиссии по правам человека (сборник решений и постановлений). Москва, РИО «Новая юстиция», 2011 г., С. 119.

⁵ Тюленева В.А. Соблюдение прав человека в области свободы мирных собраний в ходе реформирования законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях. Экспертное заключение, ЦИПП (2012). / Режим доступа: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37857605#pos=110;1 (дата обращения: 02.12.2020).

2.2. Обязанность государства защищать мирное собрание

Данный принцип подразумевает, что государство обязано разработать и обеспечивать полный набор механизмов и процедур для эффективной практической реализации свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования (*«Баранкевич (Barankevich) против Российской Федерации»*⁶).

Все расходы, связанные с обеспечением достаточных мер безопасности (в том числе управление транспортными потоками и большими скоплениями людей, а также оказание первой помощи), должны полностью взять на себя органы власти. Государство не должно взимать никакой платы за поддержание достаточного и надлежащего порядка. Более того, от организаторов публичных собраний не следует требовать страхования гражданской ответственности за проведение таких мероприятий. Аналогичным образом, ответственность за уборку территории после проведения публичного собрания должна возлагаться на муниципальные органы власти.

Выдвижение требований к организаторам собраний по оплате таких расходов может стать существенным сдерживающим фактором для тех, кто желает воспользоваться своим правом на свободу собраний, а для многих организаторов — серьезным препятствием для проведения собрания. Само по себе наложение обременительных финансовых требований на организаторов можно квалифицировать, скорее всего, как непропорциональное предварительное ограничение.

Также важным вопросом является способность государства обеспечить безопасность собрания и его участников. Государство должно иметь в наличии достаточное количество ресурсов для охраны общественного порядка с целью содействия проведению публичных мероприятий и связанных с ними одновременных собраний, участники которых находятся в зоне «видимости и слышимости» друг друга. Обязанность защищать мирные собрания также предусматривает прохождение работниками правоохранительных органов соответствующей подготовки для решения проблем, связанных с публичными собраниями.

Кроме того, культура и этические принципы деятельности правоохранительных органов должны в достаточной степени предусматривать защиту прав человека. Это означает не только то, что работники правоохранительных органов должны иметь навыки по управлению большими скоплениями людей, позволяющие свести к минимуму риск нанесения вреда всем присутствующим, но и то, что они должны также полностью осознавать свою ответственность за обеспечение всяческого содействия проведению мирных собраний.

Участники собрания должны иметь возможность проводить его так, чтобы не бояться быть подверженными физическому насилию со стороны оппонентов. Такие опасения могли бы препятствовать публичному высказыванию общественно-значимых позиций участниками собраний, что делало бы право на собрание иллюзорным (*«Организация «Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии»*⁷).

⁶ Решение Европейского суда по правам человека по делу «Баранкевич (Barankevich) против Российской Федерации» от 20 октября 2005 г. / Свобода собраний в постановлениях Европейского суда по правам человека. — Воронеж: Артефакт, 2009. — § 32.

⁷ Решение Европейского суда по правам человека по делу «Организация «Платформа «Врачи за жизнь» против Австрии» от 21 июня 1998 г. / Свобода собраний в постановлениях Европейского суда по правам человека. — Воронеж: Артефакт, 2009. — § 32.

2.3. Законность

Любые ограничения должны быть основаны на положениях закона. Сам закон должен соответствовать международным стандартам в области прав человека и должен быть достаточно конкретным, с тем чтобы дать возможность каждому лицу определить, является ли его поведение противозаконным, и проанализировать наиболее вероятные последствия такого поведения (*Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ, СЕ*).

Закон Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 333-VI «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» отвечает требованием законности, так как содержит предсказуемый и урегулированный порядок проведения мирных собраний.

2.4. Пропорциональность

Любые ограничения в отношении свободы собраний должны быть пропорциональными. В процессе достижения органами власти законных целей предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства.

Принцип пропорциональности требует, чтобы органы власти автоматически не накладывали ограничения, которые существенным образом меняют характер мероприятия, — например, не следует переносить место проведения собрания в удаленные от центра районы города (*Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ, СЕ*).

Принцип пропорциональности требует объективной и подробной оценки обстоятельств, влияющих на проведение собрания. Более того, если другие права могут вступать в конфликт с правом на свободу мирных собраний, то решение административного органа должно основываться на параллельном анализе соответствующих конфликтующих прав (учитывая то, что допустимые ограничения или требования могут быть отличными для других прав).

2.5. Недискриминация

Свобода организовывать публичные собрания и участвовать в них должна быть гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и иным видам организаций; представителям групп меньшинств — этнических, национальных, религиозных и сексуальных; гражданам и негражданам страны (включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов); детям, женщинам и мужчинам; сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, не обладающим полной право- и дееспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями) (*Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ, СЕ*).

Административный орган не должен предъявлять к одним лицам, желающим организовать собрание, более обременительные требования, чем к любым другим лицам, которые выражают те же намерения. Например, нельзя требовать от организаторов «плана организации движения транспорта» там, где в подобных случаях этого не требуется, а также отказывать

в проведении марша равенства только потому, что организаторы собрания — гомосексуалы («*BAŹCZKOWSKI AND OTHERS v. POLAND*»⁸).

Попытки запретить и на постоянной основе не допускать проведения собраний, которые организуют представители одной этнической, национальной или религиозной группы на территории, большинство населения которой составляют представители другой группы, могут рассматриваться как содействие дискриминации в форме сегрегации (*ст. 3 Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации*).

2.6. Надлежащее административное регулирование

Общественность должна быть проинформирована о том, какой государственный орган отвечает за принятие решений об администрации свободы собраний, и эта ответственность должна быть четко закреплена в законодательстве.

Организаторы публичных собраний и те лица, на права и свободы которых собрание окажет непосредственное влияние, должны иметь возможность устного или письменного обращения напрямую в административный орган. Административные процедуры должны предусматривать справедливую и объективную оценку всей имеющейся информации.

О любых ограничениях применительно к конкретному собранию необходимо немедленно сообщить в письменном виде организатору этого мероприятия с объяснением причины каждого ограничения. Такие решения должны приниматься как можно раньше, с тем чтобы любая апелляция в независимый суд могла быть рассмотрена до даты, указанной в уведомлении о собрании (*Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ, СЕ*).

2.7. Ответственность административного органа

Административные органы должны выполнять свои правовые обязанности и нести ответственность за любое их невыполнение — процедурное или по существу. Эта ответственность должна определяться согласно принципам административного права и судебного контроля, касающегося злоупотреблений властью (*Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ, СЕ*).

⁸ CASE OF BAŹCZKOWSKI AND OTHERS v. POLAND (Application no. 1543/06) (2007) / Режим доступа: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-80464> (дата обращения: 01.12.2020).

3. «СКАНДИНАВСКАЯ» МОДЕЛЬ ОХРАНЫ ПРАВОПОРЯДКА

«Скандинавская» модель охраны правопорядка является частью более общего подхода к обеспечению благополучия граждан (Scandinavian welfare model). Она касается, преимущественно, обеспечения правопорядка во время массовых мероприятий, в том числе мирных собраний, и развивается с середины 2000-х годов⁹.

Главным принципом скандинавского подхода является так называемое «содействие», то есть роль полиции заключается в том, чтобы гарантировать защиту прав участников мирного собрания, а не в ограничении их прав. Обычно большинство людей на любом митинге хотят, чтобы мероприятие прошло мирно. Однако если полиция будет действовать некорректно, если будет настроена агрессивно, то радикальное меньшинство может склонить других людей на свою сторону¹⁰.

Чтобы работа полиции была эффективной, нужен постоянный диалог с организаторами демонстрации или массового мероприятия, ведь это помогает определить и заранее нейтрализовать потенциальные источники угроз. Важно уметь установить, является ли, например, брошенная в толпу бутылка отдельным инцидентом, или это начало какой-то более серьезной, более массовой провокации.

Ориентация на «содействие» также означает, что участники массового собрания должны воспринимать полицейских как людей, защищающих и охраняющих их права, а не посягающих на них. Демократическая полицейская деятельность может считаться успешной лишь тогда, когда, с одной стороны, правоохранители во время мероприятия малозаметны и ведут себя «без сюрпризов», а с другой стороны, применяют так называемый «ступенчатый» (пропорциональный) подход.

Он предусматривает, что охрана порядка на начальном этапе должна быть очень «сдержанной». Более естественно, если сначала митингующие видят полицейских в фуражках (а не в шлемах) и специальных светоотражающих жилетах.

Действовать жестче полиция должна лишь в случае возникновения серьезной угрозы эскалации. Если же с самого начала взволновать толпу шлемами и щитами, эффект может быть противоположный ожидаемому. То же самое касается специальных транспортных средств, автозакв, которые запаркованы по периметру проведения мирного собрания.

Таким образом по мере эскалации конфликта происходит следующая реакция со стороны правоохранительных органов:

- 1) *диалог с привлечением полиции диалога* — полицейских, которые прошли специальную подготовку по навыкам коммуникации, прибывающих в гражданской одежде с определенными отличительными знаками (например, светоотражающими жилетами «Полиция диалога»)

⁹ Cecilie Hoigard Policing the North / Crime and Justice, Vol. 40, No. 1, Crime and Justice in Scandinavia (August 2011), pp. 265-348.

¹⁰ Кястутис Ланчинскас Скандинавский рецепт для украинских митингов: как действовать Нацполиции при массовых беспорядках // Европейская правда, 21.09.2017 г. / Режим доступа: <https://www.eurointegration.com.ua/rus/experts/2017/09/21/7071318/> (дата обращения: 03.12.2020).

и невооруженными. Цель диалога заключается в том, чтобы мирным путем разрешить те конфликты, которые возникают в среде протестующих;

- 2) *применение «мягкого» принуждения униформированными полицейскими* — привлечение полицейских в униформе и со спецсредствами, которые могут предупредить о принудительном роспуске мирного собрания в случае дальнейшей эскалации конфликта. Цель такого предупреждения заключается в том, чтобы уведомить о применении силы, привлечении к ответственности правонарушителей и принудительном роспуске мирного собрания;
- 3) *применение силы, спецсредств, в крайнем случае, огнестрельного оружия и принудительный роспуск мирного собрания специальным подразделением по охране общественного порядка* — последняя стадия, которая сопровождается утратой собрания характера мирного и применяется в крайнем случае, когда диалог и любая коммуникация уже невозможны. При этом, применение силы и принудительный роспуск собрания происходят с соблюдением принципа пропорционального (соразмерного) вмешательства.

Подробнее о внедрении «скандинавской» модели на опыте Украины см. **Приложение № 2.**

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Раздел №	Процедура №	
Руководящие принципы по проведению собраний, митингов, демонстраций и шествий, в том числе закрытых собраний на территории частных объектов		
Дата утверждения	Дата обновления	11 стр.
Цель:	Обеспечить право участников собраний, митингов, демонстраций и шествий, в том числе закрытых собраний на территории частных объектов	
Описание:	Процедура предусматривает порядок практического применения принципов законности, пропорциональности, эффективности, соразмерности и т. д., сформулированных в практике Европейского суда по правам человека в делах касательно нарушений статьи 11 Конвенции (свобода собраний и объединений), а также включает «скандинавскую модель» охраны общественного порядка.	
Законодательная основа		
НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО		
Конституция Республики Казахстан		
Статья 32		
Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц.		
Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан»		
...		
Статья 2.		
...		
2. Право на свободу мирных собраний не может быть ограничено, за исключением случаев, установленных настоящим Законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц.		
...		
5. Действие настоящего Закона не распространяется на общественные отношения, связанные с проведением мероприятий в закрытых помещениях, официальных, культурных, зрелищных культурно-массовых, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, собраний и сходов местных сообществ, собраний собственников квартир, нежилых помещений многоквартирного жилого дома, а также богослужений, религиозных обрядов, церемоний и (или) собраний, порядок проведения которых определяется законами Республики Казахстан «О праздниках в Республике Казахстан», «О культуре», «О физической культуре и спорте», «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «О жилищных отношениях», «О религиозной деятельности и религиозных объединениях».		
6. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора.		
...		

Статья 3. Принципы организации и проведения мирных собраний

Организация и проведение мирных собраний основываются на следующих принципах:

- 1) ненасильственного характера;
- 2) законности;
- 3) обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц;
- 4) добровольности участия;
- 5) презумпции в пользу проведения мирных собраний;
- 6) ответственности сторон.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950)

Статья 11. Свобода собраний и объединений

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.

Прецедентная практика ЕСПЧ

За время своего функционирования ЕСПЧ принял ряд решений, в которых давалась оценка как законодательству, так и действиям сотрудникам административных органов, касающихся следующих аспектов:

- положительные обязательства государства по охране собраний (напр., «Баранкевич (Barankevich) против Российской Федерации» от 20.10.2005 г.);
- наказание за проведение собрания и участие в собрании (напр., «Галстян против Армении» от 15.11.2007 г. или «Езелин (Ezelin) против Франции» от 26.04.1991 г.);
- запрет на проведение собрания (напр., «Станков и Объединенная организация Македонии «Илинден» против Болгарии» от 02.10.2001 г. или «Махмудов (Makhmudov) против Российской Федерации» от 26.07.2007 г.);
- эффективная правовая защита права на свободу собраний (напр., «Бачковский (Bączkowski) и другие против Польши» от 03.05.2007 г.);
- критерии законности вмешательства в реализацию права на собрания (напр., «Веренцов против Украины» от 11.04.2013 г. или «Христианская народная демократическая партия против Молдовы» от 14.02.2006 г.);
- критерии обоснованности вмешательства в реализацию права на собрания (напр., «Махмудов (Makhmudov) против Российской Федерации» от 26.07.2007 г.);
- критерии соразмерности вмешательства в реализацию права на собрания (напр., «Ойа Атаман против Турции» от 05.12.2006 г.);
- критерий «необходимо в демократическом обществе» относительно свободы собраний (напр., «Бессарабская Митрополия и другие против Молдовы» от 13.12.2001 г.);
- заблаговременное оповещение властей о проведении собрания (напр., «Веренцов против Украины» от 11.04.2013 г. или «Сергей Кузнецов (Sergey Kuznetsov) против Российской Федерации» от 23.10.2008 г.).

Руководящие принципы по свободе мирных собраний (БДИПЧ ОБСЕ и Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) Совета Европы) (1-е изд. — 2007, 2-е изд. — 2011)

Раздел А. Руководящие принципы по свободе мирных собраний

1. Свобода мирных собраний.
 2. Основные регулирующие принципы.
 3. Ограничение свободы собраний.
 4. Процедурные вопросы.
-

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (1995)

Статья 12

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов.

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

Статья 21 Международного пакта о гражданских и политических правах

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.

Статья 5(d)(ix) Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации

В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав:

...

d) других гражданских прав, в частности:

...

ix) права на свободу мирных собраний и ассоциаций;

Алгоритм действий

КОММУНИКАЦИЯ

Реагирование на эскалацию конфликта в среде протестующих или между протестующими и третьими лицами происходит в таком порядке:

1) *Коммуникация посредством диалога* — привлекаются полицейские, которые прошли специальную подготовку по навыкам коммуникации, прибывающие в гражданской одежде с определенными отличительными знаками (например, светоотражающими жилетами «Полиция диалога») и невооруженными. Цель диалога заключается в том, чтобы мирным путем разрешить те конфликты, которые возникают в среде протестующих;

2) *Применения «мягкого» принуждения униформированными полицейскими* — привлечение полицейских в униформе и со специальными средствами, которые могут предупредить о принудительном роспуске мирного собрания в случае дальнейшей эскалации конфликта. Цель такого предупреждения заключается в том, чтобы уведомить о применении силы, привлечении к ответственности правонарушителей и принудительном роспуске мирного собрания;

3) *Применение силы, спецсредств, в крайнем случае огнестрельного оружия и принудительный роспуск мирного собрания специальным подразделением по охране общественного порядка* — последняя стадия, которая сопровождается утратой собрания характера мирного и применяется в крайнем случае, когда диалог и любая коммуникация уже невозможны. При этом, применение силы и принудительный роспуск собрания происходят с соблюдением принципа пропорционального (соразмерного) вмешательства.

ПРОПОРЦИОНАЛЬНОСТЬ

1. В случае спорадических актов насилия или подстрекательства к ним:

1.1 если часть участников собрания подстрекает к насилию других участников собрания или проявляет единичные случаи насилия, необходимо изолировать таких лиц с целью привлечения к ответственности. При этом мирное собрание происходит в том же порядке, что и до этого;

1.2 при этом должен состояться диалог между полицией и организаторами собрания с рекомендацией обратиться к остальным участникам собрания с осуждением актов насилия или подстрекательства к ним;

1.3 самостоятельно предупредить участников мирного собрания через громкоговоритель о том, что подобные акты насилия или подстрекательства к ним являются правонарушением и влекут за собой ответственность, предусмотренную законом.

2. В случае, если мирное собрание утрачивает характер мирности:

2.1 определить, что организаторы собрания призывают к насилию, либо большинство участников собрания прибегают к насилию и организаторы не препятствуют этому, либо же выявить любые другие факты, которые подтверждают то, что в дальнейшем собрание не может происходить в формате мирного и переросло в беспорядок;

2.2 идентифицировать организаторов собрания, которые призывают к насилию, наиболее активных участников собрания, которые прибегают к насилию или подстрекают к нему и приоритизировать задержание именно этих лиц во время принудительного роспуска собрания;

2.3 предупредить участников собрания, что оно подлежит принудительному роспуску через доступные каналы коммуникации, прежде всего, посредством громкоговорителя. Отдельно прокоммуницировать это с организаторами через дополнительные средства связи;

2.4 принудительно распустить (разогнать) собрание путем задержания организаторов собрания, призывающих к насилию, и участников собрания, применявших насилие или подстрекавших к нему, с целью дальнейшего привлечения к ответственности. При этом пассивные участники собрания, не применявшие насилие и не примкнувшие к нему, имеют право беспрепятственно покинуть собрание;

2.5 в случае если участники собрания во время принудительного роспуска, в том числе задержания, совершают физическое противодействие, применить силу, специальные средства и огнестрельное оружие в порядке и на основаниях, установленных законом. Как только достигнута цель применения силы и лица не оказывают сопротивления, принуждение должно быть прекращено.

Нормативные правовые акты

Закон Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 333-VI «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан».

Связанные процедуры

Формы, шаблоны

ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПОЛИЦИЯ ДИАЛОГА — ОПЫТ УКРАИНЫ

1. Концепция полиции диалога

Полиция диалога является частью «скандинавской» модели охраны правопорядка и является частью более общего подхода к обеспечению благополучия граждан (Scandinavian welfare model). Она касается, преимущественно, обеспечения правопорядка во время массовых мероприятий, в том числе мирных собраний, и развивается с середины 2000-х годов¹¹.

По своему содержанию она является группой (подразделением) полицейских, которые прошли специальную подготовку по навыкам коммуникации, прибывающих во время мирного собрания в гражданской одежде с определенными отличительными знаками (например, светоотражающими жилетами «Полиция диалога») невооруженными ни специальными средствами, ни тем более огнестрельным оружием. Цель полиции диалога заключается в том, чтобы мирным путем разрешить те конфликты, которые возникают в среде протестующих.

В мире первые подразделения полиции коммуникации появились после событий в Копенгагене (Дания) в 1993 году и Гетеборге (Швеция) в 2001 году. Массовые беспорядки в этих городах привели к гибели митингующих и правоохранителей. Дания и Швеция первыми в мире начали формировать диалоговые подразделения полиции, где за основу обеспечения публичной безопасности и порядка во время проведения массовых мероприятий были взяты исследования английских психологов, разработавших усовершенствованную модель поведения толпы под влиянием социальной идентичности¹².

2. Область работы полиции диалога (протестная активность в Украине)

Необходимость внедрения «скандинавской» модели охраны правопорядка в Украине была продиктована масштабными акциями протеста в ходе политических и гражданских дискуссий, которые имели место, в первую очередь, во время Революции достоинства (2013-2014 гг.). Именно эти протесты ознаменованы высоким уровнем насилия со стороны правоохранительных органов, в т. ч. с применением летальной силы. Поэтому был взят курс на превенцию конфликтов во время протестов, в первую очередь, с помощью специальных подразделений, которые прошли подготовку в сфере коммуникации, психологии толпы и так далее.

В соответствии с данными Национальной полиции Украины, в течение 2017 года в Украине состоялось 72 тыс. массовых мероприятий, в которых приняло участие 28 млн граждан. К сожалению, более чем в 700 мероприятиях происходили столкновения, в которых пострадали

¹¹ *Cecilie Hojgard* Policing the North / *Crime and Justice*, Vol. 40, No. 1, *Crime and Justice in Scandinavia* (August 2011), pp. 265-348.

¹² Социальная идентичность — это переживание и осознание своей принадлежности к тем или иным социальным группам и сообществам. Идентификация с определенными социальными сообществами превращает человека из биологической особи в социального индивида и личность, позволяет ему оценивать свои социальные связи и принадлежности в терминах «Мы» и «Они».

участники массовых мероприятий и полицейские. Согласно отчету Национальной полиции, в 2019 году было проведено около 60 тыс. массовых мероприятий с участием 22 млн граждан. В 2021 году количество массовых акций составило 105 тыс., в них приняли участие более 5 млн граждан¹³.

С учетом статистических данных можно установить основные характеристики массовых мер. За год в Украине проходит 60-72 тыс. массовых мероприятий, из них силовое противодействие происходит примерно в 1% мероприятий¹⁴. В среднем, в массовых мероприятиях участвовало 360-400 граждан. Во время противодействия противоправным проявлениям на одном массовом мероприятии получает травмы в среднем 2 полицейских.

3. Процесс внедрения полиции диалога в Украине

После Революции достоинства (2013-2014 гг.) и первых мероприятий по реформе полиции (2015-2016 гг.), в первую очередь, необходимо было разрешить вопрос координирования и взаимодействия различных субъектов, которые привлекаются для охраны общественного порядка во время мирных собраний, для того, чтобы унифицировать их подходы к выполнению своих функций. Так, в 2016 году был утвержден Порядок взаимодействия Национальной полиции и Национальной гвардии Украины¹⁵, поскольку именно Национальная гвардия (до 2014 года — внутренние войска) систематически привлекается к охране мирных собраний, особенно, при получении информации о возможных провокациях в ходе их проведения. Украина принадлежит к тем странам, где квазивоинские формирования привлекаются к охране правопорядка (в Франции — жандармерия; в Италии — карабинеры, и так далее), хотя это и не является их основной функцией (деятельностью).

Далее актуализировался вопрос о том, что Национальная гвардия обычно присутствует в полном специальном обмундировании, привлекает специальную технику с характерным воинским камуфляжем и так далее. Их сферические защитные шлемы типа «капля» давно стали символом насилия во время мирных собраний, т. к. это необходимая защита от протестующих, в том числе от тех, кто не сопротивляется. Поэтому было принято решение отодвинуть их «на задний план», вне поля видимости протестующих, а к коммуникации с протестующими, в первую очередь, привлечь полицейских, которые прошли специальное обучение. Позже эти полицейские из различных подразделений, получили возможность проходить службу в одном специализированном подразделении — **подразделении превентивной коммуникации**, или, как его называют — «полиции диалога».

В 2017 году на экспериментальном уровне появились первые подразделения полиции диалога, которые действовали в столице Украины, в которую постоянно приезжают представители общественных организаций и многочисленных ассоциаций из разных уголков Украины, чтобы высказать свои требования к власти и получить ответы на поставленные вопросы. Только в г. Киеве, почти каждый день одновременно проходят два-три таких события (акции) неподалеку от Верховной Рады, Офиса Президента и Кабинета Министров Украины. С целью усовершенствования, а также повышения эффективности работы полицейских во время

¹³ Звіт Національної поліції України про результати роботи у 2021 році. — С. 10. [Электронный ресурс] / Режим доступа: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit2021/Zvit_NPU_2021_.pdf.

¹⁴ Скляр О.С. Историко-правовой аспект початку діяльності поліції діалогу в Україні / IV Міжнародна науково-практична конференція «Підготовка поліцейських в умовах реформування системи МВС України»: збірник наукових праць. Харків, 2021. — С. 58-62.

¹⁵ «Порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку», затверджений Наказом МВС України від 10.08.2016 р. № 773 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1223-16#Text>.

проведения гражданами мирных собраний, спортивных и культурных мероприятий и в соответствии с поручением Национальной полиции Украины от 31.07.2017 г. № 8246/01/20-2017, в главных управлениях Национальной полиции в областях и г. Киеве внедрено функционирование постоянно действующих рабочих групп полицейских по вопросам коммуникации (группы превентивной коммуникации). Согласно п. 5 указанного поручения, группы превентивной коммуникации следовало привлекать во время проведения:

- массовых мер повышенной степени риска в соответствии с критериями оценки;
- мирных собраний у органов власти и на объектах транспорта независимо от их степени риска.

На нормативном уровне полиция диалога была внедрена Приказом МВД Украины № 706 от 23 августа 2018 г. «Об утверждении Концепции внедрения в деятельности органов и подразделений Национальной полиции Украины Скандинавской модели обеспечения публичной безопасности и порядка во время проведения массовых мероприятий»¹⁶.

Полиция диалога является подразделением Национальной полиции Украины, основной задачей которого являются эффективные коммуникации и деэскалация возможных конфликтных ситуаций, направленных на то, чтобы массовые мероприятия и демонстрации оставались мирными и не вели к силовому противостоянию. Основным оружием подразделения является «слово», т. е. эффективная коммуникация.

Нормативное название полиции диалога — «подразделение превентивной коммуникации», которые имеет ряд альтернативных названий: «*полиция диалога*»; «*группа превентивной коммуникации*»; «*подразделения превентивной коммуникации*»; «*коммуникативная группа*»; «*антиконфликтная группа*». Ими являются сотрудники Национальной полиции в гражданской одежде, в желтых или синих жилетах с опознавательной надписью на спине, без специальных средств и оружия.

Данный проект внедряется совместно с Консультативной миссией Европейского Союза (European Union Advisory Mission), которая является посредником между полицией и международными экспертами в области «скандинавской модели». КМЕС отвечает за поиск, подбор, сопровождение специалистов, а также вместе с полицией непосредственно организует процесс обучения сотрудников полиции диалога.

Полиция диалога должна постоянно находиться рядом с участниками массовых мероприятий среди людей. При выявлении потенциально опасного лица (provocateur), полиция диалога начинает с ним общение: просит рассказать кто он, просит выйти из толпы и прекратить действия, направленные на разжигание конфликта, агрессии. Разумеется, что полицейские объясняют, что это мирное собрание, поэтому здесь необходимо вести себя спокойно, и речь не идет о привлечении к ответственности, а лишь о превенции потенциальных нежелательных действий.

Вторым городом, в котором появилось такое подразделение, стала Одесса, а затем Харьков, Львов, Ивано-Франковск, Днепр, Кривой Рог и другие города Украины. Всюду новое подразделение перенимало наработки коллег из столицы. В 2019 году подразделения полиции диалога появились в Донецкой области. С учетом положительного опыта работы групп превентивной коммуникации, приказом Национальной полиции Украины от 12.03.2019 г. № 221 созданы штатные подразделения превентивной коммуникации в каждом регионе государства.

¹⁶ Наказ МВС України від 23 серпня 2018 року № 706 [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS873.html.

Постепенно полиция диалога начала сопровождать все массовые мероприятия в Украине, работать с разными организациями и внедрять новые методы работы¹⁷.

Таким образом начиная с конца 2019 года полиция диалога полноценно представлена во всей Украине.

В 2020-2021 году состоялась полноценная работа подразделений полиции диалога. Можно констатировать тот факт, что они присутствовали на всех мирных собраниях (разумеется, если они не были спонтанными и краткосрочными и о них были уведомлены органы власти, либо спонтанными, но продолжавшимися достаточно долго, чтобы органы полиции могли включиться в обеспечение правопорядка).

¹⁷ Например: Забезпечення публічного порядку та безпеки під час мирних зібрань громадян (скандинавська модель): навч. посібник / Ю. Р. Йосипів, Н. Д. Туз, В. М. Синенький, М. Д. Курляк. Львів: ЛьвДУВС, 2019. 96 с. [Электронный ресурс] / Режим доступа: [http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2740/1/scand%20 model.pdf](http://dspace.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/2740/1/scand%20model.pdf).

