

УДК 341.1/8

*С.Ю. Колмаков***МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ СВОБОДЫ СОБРАНИЙ**

В статье рассматриваются международные стандарты свободы собраний, в частности, представлена система положений международных документов о свободе собраний, например, таких как Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, Конвенция о защите прав человека и основных свобод, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека. Описаны организации, которые призваны реализовывать международные документы, содержащие положения о свободе собраний: Организация Объединенных Наций, Европейский Суд по правам человека и др. Анализируются выработанные международными организациями резолюции, решения, комментарии и иные документы, которые содержат множество правил регулирования свободы собраний. Выделены наиболее важные вопросы реализации свободы собраний, например, вопросы пользования свободой собраний иностранцами, право манифестантов скрывать лица на публичных мероприятиях, предварительная агитация, спонтанные собрания, ответственность организаторов публичных мероприятий и многие другие. По каждому выделенному вопросу представлены позиции и толкования международных организаций. Указанные позиции формируют и являются международными стандартами свободы собраний. В заключение кратко представлены вопросы свободы собраний и допустимые способы их регулирования.

Ключевые слова: международные стандарты, свобода собраний, право публичных мероприятий, публичные мероприятия, Организация Объединённых Наций, Европейский Суд по правам человека.

На сегодняшний день на международном уровне сформирована система, гарантирующая и защищающая свободу собраний. Эта система включает в себя международные договоры и работу международных организаций. К международным договорам относятся Всеобщая декларация прав человека (ч. 1 ст. 20), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 21), Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ст. 11), Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ст. 12) и др. Для контроля соблюдения договоров, их реализации и толкования действуют такие международные организации, как Комитет по правам человека ООН, Европейский суд по правам человека и др.

Международная система выработала практику гарантий и регулирования свободы собраний, в которую входят различные резолюции, позиции, комментарии, решения. На основании вышеуказанных документов разрабатываются рекомендации и справочники, играющие большую роль в систематизации стандартов свободы собраний. Например, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ совместно с Европейской комиссией за демократию через право при Совете Европы (Венецианская комиссия) подготовили Руководящие принципы по свободе мирных собраний (далее – Руководящие принципы), которые используют в своей практике законодатели и правоприменители, Европейский суд по правам человека, Организация Объединённых Наций и национальные суды.

Согласно Руководящим принципам, свобода собраний – это право людей намеренно и временно присутствовать в общественном месте с целью выражения общих интересов [11. С. 16]. Как отмечает Совет по правам человека ООН – это право является важнейшим компонентом демократического общества, поскольку позволяет «выражать свои политические взгляды...» [7], «является инструментом, позволяющим обеспечить диалог, плюрализм, терпимость и широту взглядов в рамках уважения неразделяемых большинством или отличных от общепринятых мнений или убеждений» [12. П. 84]. Благодаря свободе собраний реализуются другие гражданские, политические, культурные и социальные права. Защите подлежат только мирные собрания. Мирное собрание это такое, которое не предполагает насилия и общественных беспорядков. При этом провозглашается презумпция мирного собрания [12. П. 25].

Собрания с иной точкой зрения, чем общепризнанная не должны ограничиваться. Согласно ст. 26 Международного пакта о гражданских и политических правах и ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, запрещается дискриминация, в том числе по признакам религии, политических или иных убеждений, или по любым иным признакам.

Например, в деле «Баранкевич против России» рассматривался отказ администрации г. Чехова Московской области в проведении собрания организации «Благодать Христова» на том основании,

что она отличается от религиозных верований большинства населения. Государство отказывало в проведении религиозных мероприятий в общественном месте и рекомендовало проводить их в специализированных помещениях. Национальные суды соглашались с мнением государственных органов и подчёркивали, что такое ограничение обоснованно, поскольку церковь заявителя не исповедует религию большинства населения города, что может привести к недовольству их представителей. В ходе рассмотрения дела представители государства подчёркивали, что нарушения права на собрания не было, поскольку заявителю не запрещалось исповедовать свою религию в иных местах. Заявитель же жаловался именно на отказ в проведении мероприятия в городском парке, где обычно проводят публичные мероприятия.

По данному делу Европейский суд по правам человека отметил, что в демократическом обществе должны быть плюрализм мнений и толерантность, не должно быть ситуаций, чтобы права меньшинств и инакомыслящих зависели от одобрения большинства. Суд также подчеркнул, что Европейская конвенция о правах человека защищает демонстрации, которые оскорбляют других лиц и не сходятся с их мнением, в том числе Конвенция защищает физическую неприкосновенность таких меньшинств. В связи с этим одной из главных задач государства является способствование мирному проведению таких мероприятий, а не их запрет [21].

Иностранцы как субъекты свободы собраний. Иностранцы должны без ограничений пользоваться свободой собраний. Так, Всеобщая декларация прав человека (ст. 20), Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 21) закрепляют свободу мирных собраний за каждым человеком. Вместе с тем Конвенция о защите прав человека и основных свобод хотя и закрепляет право каждого на свободу собраний (ст. 11), но устанавливает норму, что ничто в статье, гарантирующей свободу собраний, не может рассматриваться как препятствие для «Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев» (ст. 16). Такая же оговорка предусмотрена и в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ст. 30).

Вместе с тем в Руководящих принципах сказано, что оговорку Европейской конвенции по правам человека о введении ограничений для иностранных граждан следует использовать не как предлог для запрета, а только в конкретных, оправданных случаях, когда такое использование может подорвать национальную безопасность государства [11. С. 50]. По общему правилу, Руководящие принципы отмечают, что свободой собрания должны пользоваться наравне со своими гражданами лица без гражданства, беженцы, иностранные граждане, лица, ищущие убежища, мигранты и туристы (Там же).

Необходимо отметить, что сегодня существует тенденция к предоставлению свободы собраний всем без исключения. Например, 25 января 1977 г. Парламентская Ассамблея Совета Европы приняла Рекомендацию «О политических правах и положении иностранцев, в которой констатировала, что свобода собраний является фундаментальным правом человека вне зависимости от принадлежности к гражданству. 5 февраля 1992 г. была принята Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения, которая закрепила гарантию иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории иностранного государства, на свободу мирных собраний на равных условиях с местными жителями.

Дети как субъекты свободы собраний. Дети должны обладать свободой собраний. На международном уровне действует Конвенция ООН о правах ребёнка от 20 ноября 1989 г., которая предусматривает признание государств-участников права ребенка на свободу мирных собраний (ст. 15). Руководящие принципы также указывают на необходимость более тщательной защиты свободы собраний детей. Отмечается, что государства могут вводить минимальный возраст организатора в соответствии с уровнем развития ребёнка [11. С. 57-58].

Пользование детьми свободой собраний будет благоприятно влиять на развитие гражданского общества, воспитание самостоятельного мнения гражданина. Кроме того, участие в публичных мероприятиях может уменьшить максималистские действия в молодёжной среде, поскольку позволит занять молодых людей полезным и интересным делом.

Интересы национальной безопасности, военное или чрезвычайное положения как допустимые ограничения свободы собраний Интересы национальной безопасности, военное или чрезвычайное положения не должны быть автоматическим предлогом для введения ограничений и оправдывать репрессии против свободы собраний. Как отмечено в Руководящих принципах, вопросы госу-

дарственной (национальной) безопасности в контексте свободы собраний, как правило, трактуются слишком расширительно [11. С. 61].

В Сиракузских принципах толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах, а также в Йоханнесбургских принципах национальной безопасности, свободы выражения мнения и доступа к информации сформулированы положения ограничений свободы собраний по основанию национальной безопасности. В частности, в ст. 29 Сиракузских принципов указывается, что ограничение свободы собраний по этим основаниям оправданно лишь в случае угрозы существованию государства, территориальной целостности, политической независимости. Причём угроза должна быть не локальной, а распространяться на безопасность всего правопорядка.

Как и в случае с интересами национальной безопасности, ограничения, налагаемые на свободу собраний во время военного или чрезвычайного положений, требуют серьёзной обоснованности, например, наличие угрозы всему обществу, государству, экономике в целом. Для принятия мер в отношении свободы собраний государство должно официально ввести военное или чрезвычайное положение и сообщить об этом другим странам [12. С. 63].

Общественный порядок и общественная безопасность как допустимые ограничения свободы собраний. Нарушение общественного порядка и возможные нарушения общественной безопасности не являются достаточными основаниями для ограничения свободы собраний. Ограничение по данному основанию возможно только в случае, если у государства имеются неопровержимые факты планируемого противоправного поведения участников собрания. Государство не должно ограничивать собрание, если есть только косвенные основания полагать, что могут возникнуть беспорядки или толпа является враждебно настроенной.

Так, в деле «Махмудов против России» рассматривалась жалоба заявителя на запрет проведения публичного мероприятия в связи с террористической угрозой. Изначально заявителю разрешили публичное мероприятие, целью которого было выражение отношения к градостроительной политике Москвы. Перед проведением мероприятия власти запретили его проводить, однако оно было организовано, но его разогнали, организатора задержали. Заявитель считает, что властями не было доказано наличие террористической угрозы, при этом другое публичное мероприятие «День города» не было ограничено, а было успешно проведено. Европейский суд по правам человека в этом деле подчеркнул, что государство не должно косвенно и необоснованно ограничивать свободу собраний. В случае необходимости ограничения свободы собрания в связи с общественной безопасностью оно должно руководствоваться законностью, необходимостью, правомерностью такого вмешательства. В данном деле государство не доказало, что была реальная угроза террористической атаки [22].

Недопустимо предварительно запрещать мероприятие, полагая, что оно может вызвать нарушения [22], государство должно принимать все меры для его мирного проведения. Отдельные вспышки насилия также не могут являться основанием для прекращения мероприятия [16], государство в этом случае должно расследовать эти единичные факты после завершения собрания. Участник должен сохранять своё право на свободу собраний даже в случае совершения отдельных неправомерных действий другими лицами на собрании.

Вопросы общественной безопасности включают проведение мероприятия в ночное время или на автотранспортных средствах. При этом государство обязано самостоятельно поддерживать общественную безопасность и отдавать приоритет проведению таким собраниям [11. С. 58].

Здоровье населения как основание ограничения свободы собраний. Не во всех случаях можно ограничивать свободу собраний из-за угрозы здоровью населения. Ограничение возможно, если действительно существуют массовые эпидемии и до запрещения собрания были введены карантин и ограничения для посещения общественных мест [11. С. 57].

Такое вмешательство может быть пропорциональным, если проведение мероприятия действительно угрожает здоровью. Так, в деле «Сиссе против Франции» суд посчитал обоснованным вмешательство в свободу собрания и в принудительное завершение голодовки гражданки Сенегала, у которой за два месяца существенно ухудшилось здоровье и которая находилась в очень плохих санитарных условиях [18].

Расходы, связанные с проведением публичных мероприятий. Государства не должны взимать с организаторов собрания плату за поддержание порядка на собрании или возмещение расходов за коммунальные услуги.

Так, Совет по правам человека ООН отмечает, что обязанностью государства, а не организаторов публичных мероприятий является поддержание общественного порядка, безопасности, применение мер по охране здоровья, чистоты, пожарной безопасности. Это означает, что финансовые затраты

и другие издержки должно нести государство [12. П. 32]. Данная позиция согласуется с функцией государства. Будет нелогичным и противоречить сущности самого государства, если оно будет перекладывать свои главные функции на общество, на людей, которые хотят реализовать своё фундаментальное политическое право.

Средства маскировки на публичных мероприятиях. Манифестанты имеют право скрывать лица на публичном мероприятии. Возможность демонстрантам скрывать лица и использовать маски на собрании способствует обеспечению общественной безопасности. Хотя, с одной стороны, власти опасаются, что радикально настроенные участники могут совершить преступления, будучи уверенными, что их не идентифицируют, но, с другой стороны, маски используются для выражения мнения участниками собрания.

Поэтому поводу в Руководящих принципах указано, что маски являются средством выражения мнения участников и не могут быть запрещены до тех пор, пока не существует явная опасность, что они могут быть использованы в преступных целях для сокрытия личности [11. С. 66].

Собрания неприемлемые для других лиц. Нельзя запрещать собрания, которые для некоторых лиц являются оскорбительными. Ограничение возможно только в отношении действительно преступных деяний, предусмотренных на законодательном уровне. При этом всегда необходимо проверять вводимые ограничения на пропорциональность, нормы морали могут меняться с течением времени, или вводимые ограничения могут не соответствовать своим целям, быть надуманными. Кроме того, международные стандарты свободы собраний защищают мероприятия, которые отличаются от общепризнанных идей и представлений в обществе.

Так, в деле «Сергей Кузнецов против Российской Федерации» рассматривалось дело по жалобе заявителя на привлечение его к ответственности за распространение на публичном мероприятии информации о коррупции в Областном суде Свердловской области. После проведения пикетирования его привлекли к ответственности за нарушение общественного порядка. Заявитель считал, что нарушение общественного порядка не было, а публичное мероприятие принудительно прекратили, а его привлекли к ответственности по надуманным основаниям из-за высказываний о коррупции в областном суде. Заявитель также утверждал, что содержание информации на публичном мероприятии в соответствии с внутренним законодательством не должно подвергаться цензуре, а в его высказываниях не было ничего противозаконного. Государство же посчитало, что материалы, распространяемые на собрания, не соответствовали заявленным целям публичного мероприятия.

Европейский Суд по правам человека в данном деле отметил, что государство не представило фактического (документарного) подтверждения нарушения цели публичного мероприятия. Кроме того, Суд подчеркнул, что меры, ограничивающие свободу собраний и выражения мнений, оправданы только тогда, когда призваны предотвращать разжигание насилия или нарушение принципов демократии. Они не должны применяться из-за их шокирующего содержания для других лиц, иначе демократия не смогла бы развиваться [23].

Пределы реализации свободы собраний. В целях реализации свободы собраний возможны ограничения прав других людей. С одной стороны, существуют лица, чьи права и интересы ограничиваются из-за проведения собрания, например, в сферах торговли, дорожного движения, тишины и спокойствия, с другой стороны, манифестанты также имеют право на общественное пространство. Государство должно понимать, что собравшиеся имеют право на публичное пространство, а, например, ограничения движения автомобилей и пешеходов являются оправданными в целях реализации свободы собраний.

Так, в деле «Баракко против Франции» Заявитель и другие участники публичного мероприятия были привлечены к ответственности за демонстрацию, проведённую на автомобильной дороге. Двигаясь медленно и создавая тем самым пробку в час пик, они хотели привлечь к своей проблеме внимание.

Европейский суд по правам человека указал, что государство должно уважать свободу собраний и понимать, что её реализация может затронуть обычное течение жизни в обществе, создать помехи, в том числе и автомобильным перевозкам. Суд также подчеркнул, что необходимо относиться с пониманием к манифестантам, если отсутствует насилие с их стороны. Всё-таки в данном деле Европейский суд по правам человека согласился с государством, что было нарушение национального законодательства о дорожном движении, поскольку заявитель и другие манифестанты добровольно полностью перекрыли шоссе в ходе публичного мероприятия, что вызвало полную остановку движения, а это выходит за рамки простого неудобства [24].

Собрания, проводимые вблизи государственных объектов. Государство не должно запрещать проведение собраний рядом с важными общественными и государственными объектами.

Так, Совет по правам человека ООН по этому поводу отметил, что важные общественные места, такие как резиденции глав государств, суды, парламенты, памятники и прилегающая к ним территория являются общественными местами, и что манифестанты имеют право на проведение мирных собраний возле данных объектов. Ограничение проведения собраний рядом с данными объектами должно соответствовать строгому критерию соразмерности и необходимости [14. П. 66].

Проведение публичных мероприятий в центре города, рядом с государственными зданиями или важными для общества памятниками для манифестантов не редко является ключевым фактором. Собрания, как правило, это выражение мнений относительно государственной политики или общественного вопроса, чьим адресатом является государственные органы, суды.

Системы организации публичных мероприятий. Разрешительный и уведомительный порядок организации публичных мероприятий является допустимым для регулирования свободы собраний. Предполагается, что такие режимы благоприятствуют самим собраниям, поскольку позволяют государственным органам подготовиться к их проведению.

Вместе с тем, как отмечает Организация Объединённых Наций, свобода собраний не требует обязательного разрешения. Введение такой процедуры будет негативно влиять на реализацию этого права, поскольку власти будут злоупотреблять им при оппозиционных настроениях участников [13. П. 24]. Уведомление лучше вводить только в случаях массовых мероприятий или таких собраний, которые могут вызвать существенные неудобства для других лиц. Поэтому приоритет организации публичных мероприятий отдаётся уведомительному порядку.

Запрет собраний из-за нарушения подачи уведомлений. Уведомление необходимо для того, чтобы публичное мероприятие прошло наилучшим образом. Более того, международные стандарты указывают на необходимость отсутствия разрешительного порядка, поэтому недопустимо запрещать проведение публичных мероприятий на том основании, что уведомление подано не в срок.

Так, в деле «Сергей Кузнецов против Российской Федерации» заявитель жаловался на привлечение его к ответственности за проведение пикетирования в условиях нарушения срока подачи уведомления. Вместо положенных десяти дней до дня проведения мероприятия он подал уведомление за восемь дней. При этом первоначально органы государственной власти подтвердили получение уведомления, не препятствовали заявителю в проведении мероприятия и обеспечивали на нём общественную безопасность. Привлечён к ответственности заявитель был лишь спустя несколько дней после проведения мероприятия.

Европейский суд по правам человека в этой связи отметил, что формальное нарушение сроков подачи уведомления не должно быть основанием для привлечения к ответственности заявителя, поскольку у государства было время подготовиться к публичному мероприятию и оно не запретило его проводить из-за нехватки времени для такой подготовки [23].

Агитация публичных мероприятий. Уведомительная процедура призвана способствовать проведению мероприятия наилучшим образом, а не ограничивать его в различных вопросах. Как указано в Руководящих принципах, государство должно помогать распространять без помех информацию о проведении публичных мероприятий [11. С. 40]. Поэтому нельзя запрещать предварительную агитацию массового мероприятия до согласования уведомления о нём. Публичное мероприятие требует большого количества времени для оповещения возможных участников, иногда на это может потребоваться несколько недель. Не правильно предоставлять возможность для его агитации только после согласования уведомления о нём, когда до дня его проведения остаются считанные дни.

Спонтанные (стихийные) собрания. Манифестанты имеют право проводить спонтанные (стихийные) собрания, которые отличаются тем, что являются немедленной реакцией общества на происходящие события, следовательно, подача уведомления о таких собраниях невозможна. Стихийные собрания могут не иметь организаторов, так как зачастую формируются из прохожих, неравнодушных людей как реакция на какое-нибудь событие.

Как указывает Европейский суд по правам человека, ограничение стихийного собрания будет пагубно влиять на его цель, сделает его неактуальным и бессмысленным для организаторов и участников [20. § 43].

Совет по правам человека ООН указал, что требование уведомления от организаторов стихийного собрания не соответствует свободе собраний, административная и уголовная ответственность организаторов за отсутствие уведомления угнетает их права. Необходимо на законодательном уровне предусмотреть возможность стихийных собраний [12. П. 29].

Одновременные собрания и контрсобрания. Манифестанты имеют право организовывать и проводить одновременные собрания и контрдемонстрации. Существенными признаками этих собраний является то, что они проводятся в одно и то же время, в одном и том же месте.

При получении двух заявок на проведение одновременных собраний государство обязано обеспечить их проведение. В тех случаях, если это невозможно, необходимо предусмотреть механизм, благодаря которому выявляется приоритет. Например, это может быть условие о том, кто подал уведомление первым или жеребьёвка. В таких ситуациях всегда должен быть диалог между конкурирующими собраниями и государством [11. С. 74-75].

Контрдемонстрация как вид одновременного собрания предполагает, что участники собрания хотят выразить несогласие с идеями другого собрания. С точки зрения Европейского суда по правам человека это является важным правом контрдемонстрантов. В такой ситуации государство должно стремиться не запретить контрдемонстрацию а способствовать благополучному проведению двух собраний одновременно. При этом контрдемонстрация не должна создавать помех основному собранию и ограничивать его участников в своих правах [15. § 32].

Собрания во время выборов. Манифестанты должны иметь возможность проводить собрания во время выборов. Такие собрания являются эффективным средством предвыборной агитации, выражения мнений, в обсуждении общественно важных вопросов. Для развития плюрализма и демократии важно не запрещать право собираться мирно ни до, ни после выборов, даже если существует накал общественных настроений.

Организация Объединённых Наций по этому поводу отмечает, что выборы сами по себе никогда не должны быть предлогом для ограничения свободы собраний. [7. П. 1].

Прекращение собраний. Не подлежат прекращению и разгону мирные собрания. Так, в деле «Ойа Атаман против Турции» Европейским судом по правам человека рассматривалось дело заявительницы, которая организовала шествие в центре Стамбула для привлечения внимания к правам человека и которое было разогнано властями. В ходе мероприятия собралось до 50 человек, полиция потребовала прекратить собрание, поскольку оно не было заявлено в соответствии с национальным законодательством. Демонстранты отказались разойтись и их разогнала полиция с применением перцового газа. Заявительница считала, что в отношении неё было совершено преступление, поскольку она была подвергнута жестокому обращению и что власти не дали завершить публичное мероприятие.

Государство же считало, что использование силы было законным, поскольку такие действия предотвратили беспорядки и защитили других лиц. Кроме того, по мнению властей, собрание было незаконным, поскольку не было исполнена обязанность по уведомлению об его проведении и манифестанты не исполнили требований правоохранительных органов разойтись.

Европейский суд по правам человека согласился, что демонстрация с точки зрения национального законодательства была незаконной, однако отметил, что она не представляла опасности для общественного порядка. Суд также посчитал, что если участники не совершают насилия, то государство должно проявлять максимальную терпимость к мирному собранию и не прекращать его. При этом отдельные случаи насилия не влияют на свободу собрания других лиц и не делают собрание немирным. Также он посчитал, что в данном деле было непропорциональное применение силы [18].

Применение силы. Применение силы во время собраний является исключением. Например, если демонстранты не имеют оружия и их мотивы не насильственные, то применение силы не должно допускаться. В случае если она применяется, основания и порядок применения должны чётко регулироваться на законодательном уровне и содержать обязательное требование о предупреждении [11. С. 69-70]. Огнестрельное оружие используют, когда нет возможности применить менее опасное оружие и есть неминуемая угроза смерти или ранения других лиц [12. П. 35]. Нельзя применять силу против демонстрантов, которые не могут покинуть место собрания. Нельзя ограждать и не выпускать собравшихся.

Надлежащая администрация и ответственность административного органа. В законодательстве должен быть чётко предусмотрен орган, осуществляющий регулирование порядка организации и проведения собраний, с ясными полномочиями и обязанностями, открытой информацией о его функционировании, принятии решений, возможностью эффективного взаимодействия по вопросам проведения собраний. Должностные лица этого органа должны проходить соответствующее обучение в области реализации свободы собраний. Финансирование административного органа и его имеющиеся ресурсы должны позволять ему справляться с задачами наиболее эффективного проведения собраний. За неисполнение своих обязанностей или совершение нарушений, преступлений представитель административного органа должен нести дисциплинарную, гражданскую, административ-

ную или уголовную ответственность. Наличие ответственности благоприятно влияет на справедливость и эффективность принимаемых решений государственным органом.

Совет по правам человека ООН положительно отмечает наличие в национальном законодательстве дисциплинарной, административной и уголовной ответственности представителей государства, которые незаконно вмешиваются в свободу собраний, незаконно прекращают публичные мероприятия и применяют чересчур жёсткие санкции в отношении участников собраний [12. П. 78].

Защита свободы собраний. Манифестанты должны иметь возможность обжаловать действия государства и защищать свободу собраний.

На международном уровне отмечено, что реализация этих целей стала возможна благодаря пересмотру решений администрации, возможности подать на них апелляцию и обратиться в судебные органы [11. С. 55]. Как указывает Совет по правам человека ООН, государство должно разработать эффективный механизм для подачи и рассмотрения жалобы на нарушения свободы собраний, который должен быть прозрачным, доступным, ясным, а рассмотрение жалоб – своевременным и эффективным. Такие меры не только будут способствовать восстановлению нарушенных прав манифестантов, но и пресекать их нарушение в будущем [12. П. 77].

Эффективным механизмом защиты прав также позволяет вести диалог с государственными органами посредством публичных слушаний. Многие вопросы, возникающие в ходе подготовки и реализации публичного собрания, можно решить, не прибегая к судебным спорам, находя консенсус. Вместе с тем всегда должна существовать процедура подачи апелляции и обжалования решений административного органа в судебном порядке. При этом решение по жалобе должно быть вынесено до момента проведения публичного мероприятия, что требует от судьи её незамедлительного рассмотрения [19. § 68]. Незамедлительность рассмотрения жалобы также предполагает, что решения по важным вопросам организации собрания должны приниматься в достаточное время до его проведения и своевременно доводиться до организаторов, чтобы можно было вовремя подать жалобу.

В делах по жалобам на нарушения свободы собраний существует презумпция невиновности организаторов и участников собраний. По таким делам бремя доказывания фактов и нарушений лежит полностью на государстве [22. § 68]. Итогами рассмотрения жалоб на нарушенные права должны быть исправление нарушений и выплата справедливой компенсации.

Срок рассмотрения жалоб. В национальном законодательстве должен предусматриваться ускоренный порядок рассмотрения жалоб на нарушения свободы собраний, в том числе на неправомерные ограничения, запреты. Положительным для свободы собраний является ускоренный порядок рассмотрения таких заявлений. Он отличается от общего порядка рассмотрения исковых заявлений, поскольку обусловлен необходимостью скорейшего принятия судебного решения до проведения публичного мероприятия.

Так, в деле «Бачковский против Польши» рассматривалась жалоба заявителей, которые хотели провести ряд публичных мероприятий в Варшаве, но мэрия отказала в их проведении. Они обжаловали отказы в апелляционные инстанции, которые встали на их сторону и отменили ограничения свободы собраний, однако данные решения были вынесены после дат проведения публичных мероприятий.

Заявители жаловались на то, что в национальном законодательстве не было процедуры обжалования решений об отказе в проведении публичных мероприятий, которая предполагала бы вынесение решения до дня проведения публичного мероприятия, что нарушило их свободу собраний. Государство же считало, что заявители в соответствии с национальным законодательством могли подать жалобу в Конституционный суд и восстановить своё право.

Европейский суд по правам человека пришёл к выводу, что заявители не могли вовремя добиться справедливости до даты проведения мероприятий. Суд отметил, что национальное законодательство должно содержать механизм обжалования нарушений свободы собраний, который мог бы восстановить право до даты проведения публичных мероприятий, иначе восстановление постфактум не будет отвечать эффективным средствам правовой защиты [19].

Персональная ответственность участников. Организаторы не должны отвечать за действия участников собраний. Организатор является важной составляющей собрания. Его не следует привлекать к ответственности, если он вёл себя добросовестно и исполнял свои обязанности [11. С. 23]. Например, его не следует наказывать за большее количество участников собрания, чем это предполагалось в уведомлении или за действия радикально настроенных лиц и провокаторов.

Страхование ответственности. Требование страхования гражданской ответственности не должно нести обязательного характера. Государство в первую очередь само несёт ответственность за минимизацию последствий беспорядков. Кроме того, организаторы не должны нести ответственность

за ущерб, причинённый другими лицами, в таких случаях применяется принцип персональной ответственности [11. С. 107].

Подводя итог анализу международных стандартов, отметим, что под свободой собраний понимается право людей намеренно и временно присутствовать в общественном месте с целью выражения общих интересов. Свобода собраний является важнейшим компонентом демократического общества. Защите подлежат только мирные собрания.

Исчерпывающими основаниями ограничений свободы собраний являются государственная (национальная) или общественная безопасность, общественный порядок, охрана здоровья и нравственности населения, защита прав и свобод других лиц, военное или чрезвычайное положение.

Международные стандарты свободы собраний не предусматривают режимы уведомительного или разрешительного порядка проведения мероприятий в качестве обязательных. Разрешительный порядок считается неблагоприятным. В международных стандартах указывается, что защищаются собрания с иной точкой зрения, чем общепринятая; стихийные, одновременные собрания и контрдемонстрации; гарантируется проведение собраний во время выборов; не допускается полный запрет проведения публичных мероприятий в ночное время; государство не должно запрещать проведение собраний рядом с важными общественными и государственными объектами; необходимо гарантировать свободу собраний иностранцам и детям.

В процессе реализации и защиты свободы собраний в международных правилах отмечается, что в целях реализации свободы собраний могут ограничиваться права других лиц; не допускается запрещать предварительную агитацию до согласования уведомления; нельзя запрещать демонстрантам скрывать своё лицо; применение силы во время собраний является исключением; перед принудительным прекращением собраний должно быть предупреждение; запрещается взимать плату за расходы с организаторов; должен быть ускоренный порядок рассмотрения жалоб; должна быть предусмотрена надлежащая администрация и ответственность административного органа; организаторы не должны отвечать за действия участников собраний.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Всеобщая декларация прав человека от 10.12.1948 г. // СПС «КонсультантПлюс».
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16.12.1966 г. // СПС «КонсультантПлюс».
3. Конвенция о правах ребенка от 20.11.1989 г. // СПС «КонсультантПлюс».
4. Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 от 04.11.1950 г. // СПС «КонсультантПлюс».
5. Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26.05.1995 г. // СПС «КонсультантПлюс».
6. Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения (ETS № 144) (Заключена в г. Страсбурге 05.02.1992 г.) // СПС «КонсультантПлюс».
7. Резолюция ООН 15/21 A/HRC/RES/15/21 «Право на свободу мирных собраний и право на ассоциацию» (принята 30.09.2010 г. на 32 заседании Совета по правам человека Организации Объединённых Наций). URL: http://mhg-monitoring.org/sites/default/files/files/rezolyuciya_coveta_po_pravam_cheloveka_oon.pdf.
8. Рекомендация Парламентской Ассамблеи Совета Европы № 799 (1977) «О политических правах и положении иностранцев» // СПС «КонсультантПлюс».
9. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Приложение к резолюции ООН E/CN.4/1985/4 (1985). URL: <http://continent-online.com>.
10. Йоханнесбургские принципы «Национальная безопасность, свобода выражения мнения и доступ к информации» (приняты в Йоханнесбурге 01.10.1995 г.). URL: <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Rjohannesburg.html>.
11. Руководящие принципы по свободе мирных собраний (2-е изд.). Варшава: Sungraf. 195 с. URL: <http://www.osce.org/ru/odihhr/83237?download=true>.
12. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации Майна Кайя от 21.05.2012 г. A/HRC/20/27. 26 с. URL: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_ru.pdf.
13. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации от 07.08.2013 г. A/68/299. 26 с. URL: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRC/Pages/HRCIndex.aspx>.
14. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации Майна Кайя от 24.04.2013 г. A/HRC/23/39. 26 с. URL: <http://www.ohchr.org/RU/HRBodies/HRC/Pages/HRCIndex.aspx>.

15. Постановление Европейского суда по правам человека «Платформа “Врачи за жизнь” против Австрии» от 21.06.1988 г. (Plattform “Arzte Fur Das Leben” v. Austria) (Жалоба № 10126/82). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"itemid":\["001-57558"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
16. Постановление Европейского суда по правам человека от 02.10.2001 г. «Станков и Объединённая организация Македонии “Илинден” против Болгарии» (Stankov and the United Macedonian Organisation “Ilinden” v. Bulgaria). (Жалобы №№ 29221/95, 29225/95). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"itemid":\["001-59689"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
17. Постановление Европейского суда по правам человека от 09.04.2002 г. «Сисе против Франции» (Cisse v. France). (Жалоба № 51346/99). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"%22tabview%22":\["%22document%22"\],"%22itemid%22":\["%22001-60413%22"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
18. Постановление Европейского суда по правам человека от 05.03.2007 г. «Ойа Атаман против Турции» (Oya Ataman v. Turkey) (Жалоба № 74552/01) URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"%22tabview%22":\["%22document%22"\],"%22itemid%22":\["%22001-78330%22"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
19. Постановление Европейского суда по правам человека «Бачковский против Польши» от 03.05.2007 г. (Bączkowski and Others v. Poland) (Жалоба № 1543/06). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"itemid":\["001-68670"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
20. Постановление Европейского суда по правам человека «Букта и другие против Венгрии» от 17.07.2007 г. (Bukta and Others v. Hungary) (Жалоба № 25691/04). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"%22tabview%22":\["%22document%22"\],"%22itemid%22":\["%22001-81728%22"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
21. Постановление Европейского суда по правам человека «Баранкевич против России» от 26.07.2007 г. (Barankevich v. Russia) (Жалоба № 10519/03). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"%22tabview%22":\["%22document%22"\],"%22itemid%22":\["%22001-81950%22"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
22. Постановление Европейского суда по правам человека «Махмудов против России» от 26.07.2007 г. (Makhmudov v. Russia) (Жалоба № 35082/04). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Makhmudov"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
23. Постановление Европейского суда по правам человека «Сергей Кузнецов против России» от 23.10.2008 г. (Sergey Kuznetsov v. Russia) (Жалоба № 10877/04). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"tabview":\["document"\],"itemid":\["001-89066"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
24. Постановление Европейского суда по правам человека «Баракко против Франции» от 05.03.2009 г. (Barraco v. France) (Жалоба № 31684/05). URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-117194"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).

Поступила в редакцию 02.10.17

S.Yu. Kolmakov

INTERNATIONAL STANDARDS OF FREEDOM OF ASSEMBLY

The article examines international standards for freedom of assembly. In particular, the system of provisions of international treaties on freedom of assembly is represented, for example, such as the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Convention of the Commonwealth of Independent States on the rights and fundamental freedoms of man. Organizations that are called upon to implement international treaties are described, including the United Nations, the European Court of Human Rights, etc. International organizations have developed various resolutions, decisions, comments and other documents that contain many rules for regulating freedom of assembly and which we refer to in the paper. We have identified over twenty of the most important issues in the implementation of freedom of assembly, for example, the use of freedom of assembly by foreigners, the right of demonstrators to hide faces at public events, pre-election campaigning, spontaneous meetings, the responsibility of public events organizers and many others. For each highlighted issue, positions and interpretations of international organizations are presented. These positions form and are international standards of freedom of assembly. In conclusion of the work we briefly presented the highlighted issues of freedom of assembly and the permissible ways of their regulation.

Keywords: international standards, freedom of assembly, right of assembly, public events, European Court of Human Rights, United Nations.

Колмаков Станислав Юрьевич,
ассистент кафедры международного права
Бурятский государственный университет
670000, Россия, г. Улан-Удэ, ул. Смолина, 24а
E-mail: kolmakov_stanislav@bk.ru

Kolmakov S.Yu.,
assistant at Department of International Law
Buryat State University
Smolina st., 24a, Ulan-Ude, Russia, 670000
E-mail: kolmakov_stanislav@bk.ru