



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
23 May 2011
Russian
Original: English

Совет по правам человека

Семнадцатая сессия

Пункт 3 повестки дня

Поощрение и защита всех прав человека, гражданских, политических, экономических, социальных и культурных прав, включая право на развитие

Доклад Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях Кристофа Хейнса*

Резюме

В настоящем докладе содержится обзор деятельности по выполнению мандата Специального докладчика за прошедший год. В нем также рассматриваются правовые нормы, касающиеся применения смертоносной силы против участников демонстраций. С учетом результатов исследования, проведенного на основе выборки из 76 стран, Специальный докладчик приходит к выводу, что во многих странах не соблюдаются международные стандарты в части права на свободу собраний и применения силы против участников демонстраций. Специальный докладчик предлагает некоторые начальные меры и стратегии для обеспечения более строгого соблюдения таких стандартов.

* Представляется с опозданием.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–2	3
II. Деятельность Специального докладчика.....	3–11	3
A. Сообщения	3	3
B. Поездки	4–6	3
C. Пресс-релизы	7–9	4
D. Международные и национальные совещания.....	10	4
E. Видеоматериал по Шри-Ланке.....	11	4
III. Защита права на жизнь в связи с мерами по обеспечению охраны общественного порядка при проведении собраний	12–133	5
A. Справочная информация и основания.....	12–23	5
B. Мандат Специального докладчика в части защиты права на жизнь в связи с собраниями.....	24–27	7
C. Применимые международно-правовые нормы	28–74	8
D. Применение международных норм, касающихся защиты права на жизнь, при обеспечении общественного порядка во время массовых акций протеста на национальном уровне	75–104	15
E. Социально-правовые подходы к защите права на жизнь в контексте массовых акций протеста: эволюция представлений об особенностях поведения толпы	105–118	19
F. Охрана общественного порядка при проведении массовых акций протеста: эволюция принципов	119	22
G. С чего следует начинать работу по реформированию законодательства, касающегося права на свободу собраний	120–133	23
IV. Заключение	134–141	24
V. Рекомендации	142–145	26

I. Введение

1. Кристоф Хейнс приступил к исполнению обязанностей Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях 1 августа 2010 года. Это его первый годовой доклад Совету по правам человека. В докладе дается обзор деятельности по выполнению мандата Специального докладчика за прошедший год, а его тематическая часть посвящена вопросам, касающимся сохранения жизни людей при проведении акций протеста.

2. Специальный докладчик хотел бы отметить первопроходческую деятельность всех его предшественников начиная с 1982 года, когда был впервые утвержден мандат, и в частности выразить признательность его непосредственному предшественнику Филипу Алстону за то мужество и ту интеллигентную непреклонность, с которыми он выполнял свои обязанности. Специальный докладчик намерен строго следовать заложенным ими лучшим традициям, включая традицию постоянного творческого обогащения своего мандата в интересах обеспечения гарантий права на жизнь.

II. Деятельность Специального докладчика

A. Сообщения

3. Настоящий доклад охватывает сообщения, которые были направлены Специальным докладчиком в период с 16 марта 2010 года по 15 марта 2011 года, и ответы на них, полученные в период с 1 мая 2010 года по 30 апреля 2011 года. Подробная информация о сообщениях, ответах правительств и замечаниях Специального докладчика содержится в добавлении 1 к настоящему докладу (A/HRC/17/28/Add.1). За рассматриваемый период Специальный докладчик направил 54 странам и 3 субъектам 123 сообщения (включая 54 призыва к принятию неотложных мер и 66 писем с жалобами). Сообщения касались главным образом смертных приговоров (23), случаев смерти во время содержания под стражей (9), смертных приговоров несовершеннолетним (4), чрезмерного применения силы (29), случаев ухода от ответственности (3), нападений или убийств (31), вооруженных конфликтов (4), угроз убийством (7) и других вопросов (13). Информация о лицах, которым грозит смертная казнь, содержится в приложении к указанному документу.

B. Поездки

4. В марте 2011 года Специальный докладчик посетил Замбию для сбора информации о действиях властей в связи с демонстрациями. Он также получил приглашение посетить с официальным визитом Мексику (в период с 22 ноября по 2 декабря 2011 года).

5. В 2010 году Специальным докладчиком были запрошены разрешения на посещение Эритреи, Таиланда, Турции, Ирана, Шри-Ланки и Канады.

6. Предыдущий Специальный докладчик Филип Алстон посетил Албанию (15–23 февраля 2010 года) (доклад о поездке см. в документе A/HRC/17/28/Add.3) и Эквадор (5–15 июля 2010 года) (доклад см. в документе A/HRC/17/

28/Add.2). Доклады о последующих мерах в связи с рекомендациями по результатам посещений предыдущим Специальным докладчиком Кении, Соединенных Штатов Америки и Афганистана содержатся соответственно в документах A/HRC/17/28/Add.4, A/HRC/17/28/Add.5 и A/HRC/17/28/Add.6.

С. Пресс-релизы¹

7. 31 декабря 2010 года Специальный докладчик опубликовал совместное заявление для прессы в связи с сообщениями о насильственных или недобровольных исчезновениях, произвольных задержаниях, внесудебных казнях и случаях сексуального насилия после президентских выборов в Кот-д'Ивуаре. В другом совместном заявлении, опубликованном 1 апреля 2011 года, Специальный докладчик приветствовал резолюцию 1975 (2011 год) Совета Безопасности, в которой осуждаются эти нарушения.

8. Ряд совместных заявлений для прессы касались чрезмерного применения силы в отношении участников акций протеста, случаев их убийства и/или причинения им телесных повреждений, например заявление от 22 марта 2011 года по Бахрейну; заявление от 18 марта 2011 года по Йемену; заявление от 22 февраля 2011 года по поводу нарушений в Ливии; заявление от 18 февраля 2011 года по поводу нарушений в Бахрейне и Ливии; и заявление от 14 января 2010 года по Тунису. 3 февраля 2011 года было опубликовано совместное заявление для прессы, в котором выражалась озабоченность в связи с нарушениями прав человека и чрезмерным применением силы в отношении участников акций протеста вообще, и в частности в Беларуси, Египте и Тунисе.

9. Специальным докладчиком выпускались также пресс-релизы по поводу убийств отдельных лиц, в том числе пресс-релиз от 2 марта 2011 года в связи с убийством Министра по делам меньшинств Пакистана Шахбазы Бхатти и пресс-релиз от 9 июня 2010 года в связи с убийством в Демократической Республике Конго правозащитницы Флорибер Чебейи Бахизире. В совместном пресс-релизе от 2 февраля 2011 года Специальный докладчик выразил озабоченность по поводу увеличения числа случаев приведения в исполнение смертных приговоров в Иране и призвал к установлению моратория на смертную казнь в этой стране.

Д. Международные и национальные совещания

10. Специальный докладчик принял участие в семинаре по вопросу о целенаправленных убийствах, организованном Международной комиссией юристов в сентябре 2010 года в Женеве. В марте 2011 года он выступил с докладами о своей деятельности в университетах Витватерсранда и Претории.

Е. Видеоматериал по Шри-Ланке

11. Специальный докладчик организовал техническое исследование для установления подлинности видеоматериала о казни тамильских пленных шриланкийскими военными во время гражданской войны. Призыв к принятию неотложных мер, направленный правительству в связи с этим видеоматериалом, и

¹ Пресс-релизы Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях см. http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/NewsSearch.aspx?MID=SR_Summ_Executions.

заклучение судебно-медицинских экспертов, привлеченных к работе по оценке подлинности материала, воспроизводятся в документе A/HRC/17/28/Add.1.

III. Защита права на жизнь в связи с мерами по обеспечению охраны общественного порядка при проведении собраний²

A. Справочная информация и основания

12. Последние события в арабском мире и других странах вновь показали, как часто протесты и демонстрации могут заканчиваться массовым кровопролитием и трагедиями³. Чаще всего это происходит в тех случаях, когда полиция в своих действиях не руководствуется стандартами в области прав человека. Однако проблема не только и не столько в устаревших инструкциях, касающихся применения смертоносной силы, – проблема в отношении к протестному движению вообще. Человечество сталкивается с ней на протяжении всей своей истории, пытаясь ответить на вопрос, как власти предрержащие должны поступать с несогласными. Стандарты, касающиеся применения силы, нельзя рассматривать в отрыве от других вопросов. Не менее важное значение имеет, например, вопрос о том, как следует регулировать проведение демонстраций и мирных собраний.

13. При использовании методов регулирования мирных общественных протестов, снижающих вероятность их перерастания в столкновения с применением насилия, вопрос о необходимости силового реагирования на них возникает не столь часто. Поэтому исключительно важное значение для обеспечения гарантий права на жизнь имеют меры, направленные на соблюдение международных стандартов на национальном уровне.

14. Некоторые из важнейших исторических изменений, произошедших в прошлом столетии и ранее, стали возможными именно благодаря массовым уличным акциям. Да и само правозащитное движение своим возникновением во многом обязано уличным протестам. Совсем недавно беспрецедентные по своим масштабам массовые мирные (по крайней мере на начальном этапе) демон-

² Помощь в подготовке данного раздела, выразавшуюся в представлении замечаний по его проектам и содействию в сборе информации, оказали Роми Браммер, Гус Вашефорт, Нейл Джарман, Эрика де Вет и Руфаро Мавунга. Помощь в сборе материалов, в том числе касающихся положений законодательства отдельных стран, оказали также занимающиеся изучением прав человека студенты старших курсов университетов Претории и Оксфорда и участники Кембриджского проекта по оказанию бесплатных юридических услуг. Подробнее см. <http://www2.ohchr.org/english/issues/executions/index.htm>. Беседы с сотрудниками полиции и другими лицами, имеющими отношение к обеспечению общественного порядка в связи с массовыми акциями протеста, проводились в Южной Африке и Замбии. Кроме того, с помощью телекоммуникационных средств Специальный докладчик пообщался и с представителями других стран, в том числе Индии и Северной Ирландии. Настоящий доклад является частью более широкого исследования, информация о котором будет размещена на указанном выше веб-сайте.

³ В настоящем докладе термины "демонстрации", "собрания" и "акции протеста" употребляются как синонимы и означают временные скопления людей в общественных местах, собравшихся с целью заявить о своей позиции, чаще всего по тем или иным политическим вопросам. Их "мобильные" версии обычно называются шествиями.

страции привели к изменению политического ландшафта в Тунисе и Египте, распространившись затем на Бахрейн, Ливию, Сирийскую Арабскую Республику, Йемен и другие страны.

15. Некоторые из массовых демонстраций широко освещаются в прессе, но это лишь малая часть глобального протестного движения. В одних случаях демонстрации происходят мирно, а в других перерастают в столкновения; количество пострадавших или погибших в таких столкновениях иногда исчисляется сотнями. Сообщения НПО и других правозащитных групп свидетельствуют о том, что во время демонстраций гибнет или получает увечья все большее число людей. Некоторые наблюдатели утверждают, что все агрессивнее по отношению к демонстрантам ведет себя полиция. Во многих случаях вопрос об организации массовых акций протеста даже не рассматривается из-за их возможных последствий.

16. Безусловно, определенные ограничения при проведении массовых акций должны соблюдаться. Во-первых, полезность таких акций не всегда очевидна. Накопившиеся социальные проблемы заставляют представителей различных взглядов и течений выходить на улицу и организовывать массовые митинги, шествия, демонстрации и, иногда, контрдemonстрации. Но даже при наличии веских оснований для протестов с государства никто не снимает обязанностей по охране общественного порядка.

17. Массовые протесты чреваты непредсказуемыми последствиями и могут поставить под угрозу государственные и общественные интересы. Они могут приводить к общественным беспорядкам, уничтожению имущества, причинению вреда здоровью и гибели людей.

18. Существует целый свод сравнительно четких и последовательных международно-правовых норм, касающихся применения смертоносной силы сотрудниками правоохранительных органов, в том числе против участников демонстраций. Однако, как будет показано ниже, нормы, регулирующие применение такой силы на национальном уровне, далеко не одинаковы и многие из них не соответствуют международным нормам.

19. Потребность в инвентаризации законодательных положений, касающихся протестных акций, становится еще более настоятельной в связи с происходящими в последнее время изменениями и процессами, указывающими на то, что в будущем массовые акции, возможно, станут еще более частым явлением и приобретут еще большие масштабы. Предпосылками для этого являются а) увеличение спроса на ресурсы и усиление борьбы за них, особенно в странах, где часть населения уже и так балансирует на грани нищеты; б) повышение роли информационно-коммуникационных технологий, часто не подконтрольных государству и общественным институтам и открывающих возможности для быстрой мобилизации толпы, в том числе в странах, где существуют традиционные ограничения в отношении коммуникации; в) быстрые темпы урбанизации, прежде всего в развивающихся странах, с превращением городов в центры протестного движения; г) высокие темпы роста населения в мире, которые сохранятся как минимум в течение нескольких ближайших десятилетий, и соответственно увеличение числа молодых людей в развивающихся странах, являющихся наиболее активными участниками политических протестов; и е) глобальное распространение идей демократии и прав человека, которые сами по себе становятся катализатором общественной активности, в том числе в странах, где раньше общественность была настроена не так решительно и где народ устал ждать реформ.

20. Последний пункт требует уточнения. Недавние события в арабском регионе привели к снижению "порога страха" во всем мире и будут иметь долгосрочные последствия. Кроме того, демонстрации часто приурочены к выборам, которые в последнее время все чаще приводят к вспышкам насилия⁴.

21. Из вышесказанного следует, что страны, и особенно развивающиеся страны и страны, где еще не сложились традиции демократии и уважения прав человека, будут ощущать все большую потребность в регулировании протестного движения.

22. Поэтому будет уместно рассмотреть вопрос о том, в какой степени имеющаяся нормативно-правовая база в части, касающейся массовых митингов и демонстраций, пригодна для решения нынешних и будущих проблем. Бесспорным является то, что действия властей в связи с массовыми акциями должны планироваться заранее, поскольку, утратив контроль за ситуацией, его трудно восстановить.

23. В большинстве исследований, касающихся акций протеста, основное внимание уделяется странам, располагающим достаточными ресурсами и приверженным соблюдению прав человека. Однако это не те страны, где демонстрации чаще всего заканчиваются гибелью людей. В настоящем докладе рассматриваются вопросы, связанные с соблюдением права на жизнь не только при проведении мирных и законных демонстраций, но и в ходе акций протеста в тех странах, где они часто перерастают в насильственные действия или объявляются незаконными.

В. Мандат Специального докладчика в части защиты права на жизнь в связи с собраниями

24. Мандат Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях – это по сути мандат на защиту права на жизнь. В своей резолюции 1996/74 Комиссия по правам человека просила Специального докладчика при осуществлении его мандата "продолжать уделять особое внимание [...] сообщениям, касающимся нарушений права на жизнь в связи с насилием против участников демонстраций и других мирных манифестаций общественности" (пункт 7d).

25. Должность Специального докладчика была учреждена в том числе и в связи с необходимостью недопущения использования государством силы для устранения политических оппонентов, например недопущения применения чрезмерной силы сотрудниками правоохранительных органов, убежденными в правильности своих действий, при разгоне политических демонстраций. Однако мандат Специального докладчика распространяется и на те случаи, когда жизнь участников демонстраций подвергается опасности и по другим причинам.

26. В 2007 году Специальный представитель Генерального секретаря по вопросу о правозащитниках представила всеобъемлющий доклад, посвященный праву на выражение протеста в контексте деятельности правозащитников⁵. Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях в своем докладе

⁴ A/HRC/14/24/Add.7, пункты 49–62.

⁵ A/62/225; см. также A/61/312.

Совету по правам человека за 2009 год сообщил о намерении провести исследование по вопросу о применении смертоносной силы во время демонстраций⁶.

27. Специальный докладчик неоднократно затрагивал проблему произвольного лишения жизни в результате мер по охране общественного порядка во время массовых собраний. Этой проблемы касалось около 10% сообщений, направленных Специальным докладчиком государствам в течение рассматриваемого периода.

С. Применимые международно-правовые нормы

28. Нормы, касающиеся прав и обязанностей, связанных с обеспечением общественного порядка при проведении массовых акций протеста, предусмотрены как международным (глобальным и региональным), так и внутренним правом⁷.

29. И если нормы международного права касаются главным образом уровня защиты, дифференцируя его в зависимости от того, какой характер носят акции протеста – мирный или немирный, то во внутреннем праве прежде всего проводится различие между законными и незаконными акциями. Из этого следует, что главной целью международных норм является обеспечение мира и спокойствия, тогда как в национальном законодательстве приоритет отдается обеспечению правопорядка.

30. Международные нормы зачастую сформулированы в общих выражениях и носят характер пожеланий, в связи с чем их не всегда можно применять буквально на национальном уровне, где требуются большие детализация и точность.

Свобода собраний

31. Право на свободу собраний играет важную роль, способствуя реализации других прав. Во многих случаях массовые акции протеста являются тем инструментом, с помощью которого обеспечивается признание других прав. К ним прибегают преимущественно оппозиция и меньшинства.

32. Поскольку право на свободу собраний выполняет роль механизма, без которого у многих не было бы возможности заявить о своей позиции, оно не может регулироваться с учетом интересов только власть имущих. Регулирование свободы собраний должно носить нейтральный характер (за исключением случаев, когда права человека становятся заложниками насилия или расовой ненависти). Если правовые нормы, касающиеся собраний, или порядок их применения используются против тех, интересам кого они призваны служить, то возникает ситуация, заставляющая пожалеть о том, что свобода собраний вообще была провозглашена.

33. Поддержка права на свободу собраний вытекает из осознания того, что, как красноречиво выразился Конституционный суд Испании, "в демократическом обществе города – это место не только для жизнедеятельности, но и для участия"⁸.

⁶ A/HRC/11/2, пункты 64–65.

⁷ См. Ralph Crawshaw et al., *Human rights and policing*, 2nd rev. ed. (Leiden, Martinus Nijhoff, 2007).

⁸ Решение 66/1995, лист 3.

34. Свобода собраний широко признается и защищается в международно-правовых документах. Так, статья 20(1) Всеобщей декларации прав человека гласит: "Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний...". Согласно статье 21 Международного пакта о гражданских и политических правах "признается право на мирные собрания". В этой же статье говорится, что "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". Соответственно, ограничения в отношении этого права, например установление местными властями и полицией запретов и ограничений, касающихся проведения собраний, допускаются лишь при соблюдении указанных выше условий⁹.

35. Что касается регионального уровня, то в Африканской хартии прав человека и народов (Африканская хартия) признается, что "каждый человек имеет право свободно участвовать в собраниях" (статья 11), и ничего не говорится о том, что собрания должны быть "мирными". В Американской конвенции по правам человека (Американская конвенция) признается право на "мирные собрания без оружия" (статья 15), а в статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция) и статье 24.6 Арабской хартии прав человека (Арабская хартия) – просто на "мирные собрания".

36. Подобно Международному пакту о гражданских и политических правах региональные договоры устанавливают, что любые ограничения в отношении этого права должны соответствовать законодательству и потребностям "демократического общества" (Европейская конвенция и Африканская хартия) или общества, в котором "уважаются свобода и права человека" (Арабская хартия), и должны служить интересам национальной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, интересам соблюдения этических принципов (Африканская хартия) или интересам защиты прав и свобод других лиц. Законодательные положения, определяющие условия, при которых возможны ограничения, не должны допускать свободного толкования и не должны тем самым предоставлять государствам карт-бланш¹⁰.

37. Ограничения, которые должны соблюдать лица, стремящиеся реализовать свое право на свободу собраний, должны быть пропорциональными и необходимыми и должны допускать возможность их обжалования в независимом суде. Обязанность государства содействовать проведению мирных акций протеста признается в ряде решений международных судов¹¹.

38. Согласно ряду международно-правовых документов, права человека не могут использоваться в ущерб другим правам¹². Это положение служит правовой основой для небольшого числа ограничений, допустимых в отношении акций протеста, в том числе направленных на предотвращение насилия.

⁹ Подробнее см. Manfred Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights. CCPR Commentary*, 2nd rev. ed. (Kehl am Rhein, Engel, 2005), p. 491; см. также Сиракузские принципы (E/CN.4/1984/4), приложение. Число оговорок в отношении статьи 21 весьма невелико.

¹⁰ См. *Amnesty International and Others v Sudan* (2000) AHRLR 297 (ACHPR 1999).

¹¹ См., например, *Plattform Ärzte für das Leben v. Austria*, ECHR 10126/82 (21 June 1988).

¹² См., например, Всеобщая декларация прав человека, статья 30; Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 5; Европейская конвенция, статья 17; Африканская хартия, статья 27.2 (где, в частности, говорится, что каждый человек обязан осуществлять свои права с должным учетом прав других).

39. По мнению Комитета по правам человека, требование уведомлять о планируемых акциях не обязательно является нарушением права на свободу мирных собраний¹³, что, вероятно, относится также и к требованию, касающемуся получения разрешений на проведение таких акций, при условии что в таких разрешениях не может быть отказано.

40. Стихийные массовые выступления происходят в тех случаях, когда нет возможности обратиться за разрешением или уведомить о них заранее. Если такая возможность действительно отсутствует, массовая акция должна считаться законной и ей должна быть обеспечена защита¹⁴.

41. Отступление от права на свободу собраний допускается в соответствии со статьей 4 Международного пакта о гражданских и политических правах в случае чрезвычайного положения¹⁵.

42. Данная норма защищает только "мирные собрания". Однако участники таких собраний не утрачивают права на защиту и в случае вспышек насилия в толпе¹⁶.

Право на жизнь

43. В ходе массовых акций протеста жизнь протестующих, сотрудников полиции и других людей может подвергаться опасности. Право на жизнь, которое иногда называют "высшим правом человека", является нормой международного обычного права и одним из основных прав, признанных международными договорами по правам человека. Главной целью признания права на жизнь является защита жизни людей от посягательств на нее со стороны государства, претендующего на монопольное право на применение силы и в значительной степени обладающего им¹⁷.

44. В статье 3 Всеобщей декларации прав человека говорится, что "каждый человек имеет право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность", а в статье 6.1 Международного пакта о гражданских и политических правах, где право на жизнь называется неотъемлемым правом каждого человека, охраняемым законом, указывается, что "никто не может быть произвольно лишен жизни"¹⁸. Слово "неотъемлемое" подчеркивает фундаментальную важность этого права, а слова "охраняется законом" подразумевают не только государственную защиту от нарушений со стороны любых других членов общества, но и уважение со стороны представителей государства. Следует отметить, что это право не допускает "произвольного" лишения жизни; что касается "непроизвольного" лишения жизни, то защита, обеспечиваемая этим правом, на него не распространяется.

45. Согласно замечанию общего порядка № 6 Комитета по правам человека по вопросу о праве на жизнь (пункт 3) государства-участники должны принимать меры, в том числе для "предотвращения произвольных убийств, совершаемых их собственными силами безопасности. Лишение людей жизни орга-

¹³ См. *Auli Kivenmaa v. Finland*, No. 412/1990 (CCPR/C/50/D/412/1990).

¹⁴ См. *Bukta and Others v. Hungary*, ECHR 25691/04 (17 July 2007), пункт 32.

¹⁵ Американская конвенция, статья 27, и Европейская конвенция, статья 15, также предусматривают возможность отступления от права на мирные собрания.

¹⁶ См. *Zilberberg v. Moldova*, ECHR 61821/00 (4 May 2004) и *Ezelin v. France*, ECHR 11800/85 (26 April 1991).

¹⁷ См. *Ralph Crawshaw and Leif Holmström, Essential cases on human rights for the police* (Leiden, Martinus Nijhoff, 2006), p. 39.

¹⁸ См. также Всеобщую декларацию прав человека, статья 3.

нами государственной власти является вопросом чрезвычайной сложности. Поэтому законом должны строго регулироваться и ограничиваться те обстоятельства, при которых человек может быть лишен жизни такими органами".

46. На региональном уровне недопустимость "произвольного" лишения жизни признается в Африканской хартии, Американской конвенции и Арабской хартии¹⁹. В Европейской конвенции речь идет не о "произвольном", а об "умышленном" лишении жизни. Так, в статье 2.1 Европейской конвенции говорится, что "право каждого человека на жизнь охраняется законом. Никто не может быть умышленно лишен жизни, иначе как во исполнение смертного приговора, вынесенного судом за совершение преступления, в отношении которого законом предусмотрено такое наказание".

47. В статье 2.2 Европейской конвенции по поводу лишения жизни говорится следующее:

"Лишение жизни не рассматривается как нарушение настоящей статьи, когда оно является результатом абсолютно необходимого применения силы:

- a) для защиты любого лица от противоправного насилия;
- b) для осуществления законного задержания или предотвращения побега лица, заключенного под стражу на законных основаниях;
- c) для подавления в соответствии с законом бунта или мятежа".

48. В европейской системе применение силы, в том числе в связи с уличными беспорядками, допускается только в том случае, когда оно "абсолютно необходимо"²⁰. Применение силы должно быть не только необходимым, но и пропорциональным.

49. И если требование "пропорциональности" означает, что польза от достижения поставленной цели должна перевешивать ущерб, который может быть причинен в результате насилия, то требование "необходимости" подразумевает применение минимально необходимой силы для достижения той или иной законной цели²¹.

50. В этой связи статья 2.2 Европейской конвенции предусматривает три случая, когда лишение жизни в результате применения силы не влечет ответственности государства: самооборона, арест и мятеж. Это, собственно, и все случаи, когда лишение жизни не считается произвольным по смыслу Международного пакта о гражданских и политических правах²².

51. Право на жизнь, как оно определяется в Международном пакте о гражданских и политических правах, не может быть ограничено, в отличие от многих других прав, положениями внутреннего законодательства. Однако оно не

¹⁹ Африканская хартия, статья 4; Американская конвенция, статья 4; Арабская хартия, статья 5.

²⁰ См. *McCann and Others v. United Kingdom*, ECHR 1898/91 (27 September 1995).

²¹ См. A/61/311, пункты 40–45; а также решения по делам *Suarez de Geppero против Колумбии*, No. R.11/45 (A/37/40); *Jiménez Vaca v. Colombia*, No. 859/1999 (CCPR/C/74/D/859/1999); *Güll v. Turkey*, ECHR 2267/931 (4 December 2000); *Zambrano-Vélez and others v. Ecuador I/A Court H.R. Series C No.166* (2007); *Neira Alegria v. Peru I/A Court H.R. Series C No. 20* (1995); ср. *Kelly v. United Kingdom* [1993] ECHR 17579/90 (13 January 1993).

²² См. Nowak, *UN Covenant on Civil and Political Rights* (see para. 34, fn. 9), p. 128.

является абсолютным правом, поскольку возможность "непроизвольного" лишения жизни все же допускается.

52. Международный пакт не допускает никаких отступлений от права на жизнь²³.

Положения, регулирующие применение силы

53. Нормы, касающиеся применения силы сотрудниками правоохранительных органов, подробно изложены в ряде документов, не имеющих обязательной юридической силы, где также определяется, когда лишение жизни во время массовых акций протеста будет считаться "произвольным" по смыслу статьи 6 Международного пакта о гражданских и политических правах²⁴.

54. Требования (вместе с соответствующими комментариями), в соответствии с которыми сотрудники правоохранительных органов должны выполнять свои обязанности, изложены в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (Кодекс)²⁵. Согласно статье 2 Кодекса сотрудники правоохранительных органов должны соблюдать и защищать права человека, включая право на свободу мирных собраний. Кодекс допускает применение силы только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения сотрудниками правоохранительных органов своих обязанностей (статья 3).

55. Пункт с) комментария к статье 3 Кодекса гласит:

"Применение огнестрельного оружия считается крайней мерой. Необходимо прилагать все усилия к тому, чтобы исключить применение огнестрельного оружия, особенно против детей. Как правило, огнестрельное оружие не должно применяться, за исключением тех случаев, когда подозреваемый правонарушитель оказывает вооруженное сопротивление или иным образом ставит под угрозу жизнь других и когда другие меры, имеющие менее исключительный характер, недостаточны для пресечения действий или задержания подозреваемого правонарушителя".

56. Согласно принципу 9 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов (Основные принципы)²⁶, сотрудники правоохранительных органов "не применяют огнестрельного оружия против людей, за исключением случаев самообороны или защиты других лиц от неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения или с целью предотвращения особо серьезного преступления, влекущего за собой большую угрозу для жизни, с целью ареста лица, представляющего такую опасность и сопротивляющегося их власти, или с целью предотвращения его побега и лишь в тех случаях, когда менее решительные меры недостаточны для достижения этих целей. В любом случае преднамеренное применение силы со смертельным исходом может иметь место лишь тогда, когда оно абсолютно неизбежно для защиты людей".

²³ Международный пакт о гражданских и политических правах, статья 4; см. также Американская конвенция, статья 27; Европейская конвенция, статья 15; и Арабская хартия, статья 4(2).

²⁴ Подробнее см. Crawshaw et al., *Human rights and policing* (para. 28, fn. 7); а также Nigel Rodley, *The treatment of prisoners under international law* (Oxford, OUP, 2009), p. 495.

²⁵ Принят Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 34/169 (1979).

²⁶ Приняты восьмым Конгрессом Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, Куба, 1990 год.

57. В пункте 12 указанных Принципов, относящемся к разделу "Поддержание порядка в случае незаконных собраний", признается право каждого человека на участие в законных и мирных собраниях и подчеркивается, что сила и огнестрельное оружие могут применяться лишь при определенных обстоятельствах²⁷.

58. Согласно пункту 13 при разгоне незаконных собраний ненасильственного характера сотрудники правоохранительных органов должны избегать применения силы или, если это невозможно, сводить такое применение к необходимому минимуму.

59. Что касается "собраний насильственного характера", то пункт 14 допускает применение огнестрельного оружия только в тех случаях, когда по практическим соображениям невозможно применение менее опасных средств, и в той мере, в какой это минимально необходимо, в том числе с учетом требований пункта 9 (см. пункт 56 выше).

60. Руководящим принципом в отношении применения смертоносной силы или огнестрельного оружия является защита своей жизни или жизни других. Основанием для применения огнестрельного оружия, в том числе в связи с массовыми акциями протеста, может служить только наличие неминуемой угрозы смерти или серьезного ранения, но и в этом случае оружие должно применяться с учетом требований необходимости и пропорциональности.

61. Неизбирательный расстрел толпы недопустим в принципе. Огонь может вестись только по лицу или лицам, от которых исходит угроза жизни или здоровью²⁸. Применение силы нельзя оправдать лишь тем, что собрание носило незаконный характер и его нужно было разогнать, в том числе чтобы не допустить ущерба имуществу. Этот момент зачастую не находит отражения во внутреннем законодательстве.

62. Согласно Кодексу и Основным принципам критерий преднамеренного применения смертоносной силы во всех случаях, будь то самооборона, арест, подавление мятежа или любые другие обстоятельства, всегда один – защита жизни.

63. Одной из мер по обеспечению гарантий права на жизнь является недопущение произвольного лишения жизни; другой мерой является рассмотрение обоснованности применения оружия в каждом случае, когда это привело к жертвам²⁹. Согласно Кодексу о каждом случае применения огнестрельного оружия должно быть незамедлительно сообщено компетентным властям³⁰. При выявлении каких-либо нарушений в этой связи должны приниматься дисциплинарные меры.

64. Указанные документы, пусть и не имеющие обязательной юридической силы, во многом способствовали обеспечению согласованности международных норм, хотя те же Основные принципы подвергались критике за то, что в

²⁷ См. также Standard 5 of Amnesty International, *Basic human rights standards for law enforcement officials*, AI Index POL 30/04/98 of 1998; см. *Giuliani Gaggio v. Italy* App. No. 23458/02, decision of 24 March 2011.

²⁸ Подробнее см. Crawshaw et al., *Human rights and policing* (para. 28, fn. 7), p. 150, где рассматривается непростой вопрос о том, допустимо ли применение смертоносной силы против лиц, от которых необязательно исходит неминуемая угроза, но которые являются частью группы, создающей такую угрозу.

²⁹ См. *Solomou and Others v. Turkey*, ECHR 368327/97 (24 September 2008).

³⁰ Комментарий к статье 3.

них не дается четкого ответа на вопрос о том, можно ли применять огнестрельное оружие не только против людей, от которых исходит неминуемая угроза, но и против других людей. Кроме того, некоторые из принципов были сочтены излишними³¹. Указывалось также на то, что в Основных принципах не определяются такие понятия, как "сила" и "огнестрельное оружие", и что вместо конкретных практических рекомендаций в них сформулированы лишь общие стандарты³².

65. В соответствии с Европейским кодексом полицейской этики³³ при применении силы должны соблюдаться требования необходимости и пропорциональности (пункт 37).

Чрезвычайное положение и массовые акции протеста

66. Вышеизложенное касается "обычных" ограничений в отношении права на мирные собрания, однако есть случаи, когда это и другие права становятся объектом "чрезвычайных" ограничений согласно статье 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, например при объявлении чрезвычайного положения. Право на мирные собрания часто включается в перечень прав, приостанавливаемых на период действия чрезвычайного положения.

67. Как и в случае с другими ограничениями, чрезвычайное положение может использоваться государством для подавления прав человека. В ряде государств, где массовые акции протеста привели недавно к смене власти, чрезвычайное положение сохранялось десятилетиями.

68. Хотя в международно-правовых документах по правам человека признается, что при определенных условиях государство может объявить чрезвычайное положение и на период чрезвычайных полномочий приостановить действие некоторых прав, оно должно при этом обеспечить конкретные гарантии против злоупотреблений³⁴.

69. Существует презумпция недопустимости каких-либо отступлений от права на свободу собраний в связи с массовыми акциями протеста, даже если они сопровождаются вспышками насилия, и у государств должны быть очень веские основания для того, чтобы оспорить эту презумпцию.

70. Однако, если свобода собраний может быть на законных основаниях ограничена в период действия чрезвычайного положения, то другие неотъемлемые права участников акций протеста, в том числе их право на жизнь, остаются в силе и должны соблюдаться³⁵.

³¹ См. Crawshaw et al., *Human rights and policing* (para. 28, fn. 7), p. 154.

³² Anneke Osse, *Understanding policing* (Netherlands, Amnesty International, 2006), p. 129, см. www.amnesty.nl.

³³ Rec (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, 19 September 2001.

³⁴ Так, например, согласно положениям статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах чрезвычайное положение может быть объявлено и может действовать только в случае чрезвычайной ситуации, "ставящей под угрозу жизнь нации"; оно не может использоваться для сохранения у власти конкретного правительства.

³⁵ Против чего возражает Новак (*Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights* (see para. 34, fn. 9), p. 487), который утверждает, что участники акций протеста, сопряженных с насилием, утрачивают право на защиту своих прав.

Международное гуманитарное право

71. Во время международных конфликтов международное право в области прав человека продолжает применяться в качестве *lex generalis* (в той степени, в какой не приостановлено действие конкретных прав, и с учетом требований международного гуманитарного права)³⁶. Незаконное лишение жизни запрещено международным гуманитарным правом, в том числе и в случае немеждународных вооруженных конфликтов (общая статья 3 Женевских конвенций 1949 года)³⁷.

Международное уголовное право

72. Незаконные убийства в мирное и военное время могут быть квалифицированы как международные преступления в соответствии с Римским статутом Международного уголовного суда, что применимо также и к убийству участников массовых акций протеста, о чем свидетельствует недавняя передача в Международный уголовный суд дела о расстрелах мирных демонстрантов правительственными войсками в Ливийской Арабской Джамахирии³⁸.

73. В Кении в результате разгула насилия, спровоцированного выборами, погибло более тысячи человек, в связи с чем в Международном уголовном суде начато соответствующее разбирательство. Расследования проводятся также в связи с событиями в Гондурасе, Гвинее и Кот-д'Ивуаре.

Роль миротворцев Организации Объединенных Наций в случае акций протеста

74. Миротворческие силы Организации Объединенных Наций иногда оказываются в ситуации, когда им приходится противостоять демонстрантам. Важно, чтобы в такой ситуации они соблюдали соответствующие международные стандарты.

D. Применение международных норм, касающихся защиты права на жизнь, при обеспечении общественного порядка во время массовых акций протеста на национальном уровне

75. Не существует быстрого и однозначного ответа на вопрос о том, как действовать в случае массовых акций протеста. Характер и масштабы проблем, возникающих в связи с такими акциями, зависят от состава и размеров толпы,

³⁶ См. Международный Суд, "Законность угрозы ядерным оружием или его применения", консультативное заключение от 8 июля 1996 года, пункт 25.

³⁷ См. Rodley, *The treatment of prisoners under international law* (see para. 53, fn. 31), p. 260.

³⁸ Совет Безопасности в своей резолюции 1970 (2011) передал вопрос о ситуации в Ливийской Арабской Джамахирии на рассмотрение Международного уголовного суда в связи с грубыми и систематическими нарушениями прав человека, включая подавление мирных демонстраций; 23 февраля 2011 года Совет мира и безопасности Африканского союза в коммюнике, принятом на его 261-м заседании, выразил глубокую обеспокоенность ситуацией в [Ливии] и решительно осудил неизбирательное применение силы и смертоносного оружия против участников мирных акций протеста; Африканский суд по правам человека и народов на том же основании потребовал принятия против Ливии временных мер (см. *African Commission on Human and Peoples' Rights v. Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya*, App. No. 004/2011, dated 25 March 2011).

причин протеста и социальных условий. Общества различаются по степени склонности к насилию и подходам к разрешению споров. Необходимость нахождения в каждом конкретном случае баланса между законными интересами протестующих и интересами общества в целом делает универсальный подход к акциям протеста не только невозможным, но и нежелательным.

76. Тем не менее весьма полезным может оказаться анализ того, как акции протеста регулируются в рамках различных национальных правовых систем с уделением особого внимания практике, заслуживающей одобрения или осуждения.

77. Степень защиты права на мирные собрания и протесты на практике зависит от того, насколько терпимо власти относятся к несогласным. Важное значение имеет также то, насколько беспристрастно применяется законодательство³⁹. Однако, несмотря на всю важность и порой главенствующее значение политических и практических соображений, в настоящем докладе основное внимание уделяется вопросам законодательной защиты.

78. В некоторых правовых системах продолжают действовать законы, принятые еще до создания Организации Объединенных Наций и не менявшиеся десятилетиями. Так, например, в Египте действуют законы о демонстрациях, принятые еще в 1914 и 1923 годах, а в двух других странах, законодательство которых было проанализировано в связи с подготовкой настоящего доклада, до сих пор сохраняют силу законы, принятые в 1857 и 1897 годах.

79. Для целей настоящего доклада автором было проанализировано законодательство примерно 76 стран (в той степени, в какой была доступна соответствующая информация). По некоторым странам составить полную картину так и не удалось. Это касается, в частности, стран с федеративным устройством, стран, где применение силы регулируется разными законами, и стран, где не все законодательные нормы являются писаными. Тем не менее на основе обследованной выборки можно составить определенное представление о том, какие положения действуют на национальном уровне.

80. Право на жизнь и право на мирные собрания признаются в конституциях большинства стран. Вместе с тем право на жизнь конкретно не оговорено в конституциях Бахрейна, Брунея, Египта, Йемена, Китая, Коморских Островов, Корейской Народно-Демократической Республики, Кубы, Кувейта, Лаоса, Ливана, Марокко, Мексики, Объединенных Арабских Эмиратов, Омана, Панамы, Саудовской Аравии и Сирийской Арабской Республики, а право на мирные собрания – в конституциях Брунея, Габона, Джибути, Йемена и Катара.

81. В соответствии с национальными конституциями некоторые права могут приостанавливаться в период действия чрезвычайного положения. Это не касается права на жизнь, которое защищено международным правом, но касается права на мирные собрания, причем конституции большинства стран предусматривают также возможность отступления от этого права.

82. Около трети из обследованных 76 стран имеют законодательство, конкретно касающееся массовых акций протеста. В остальных странах такие акции регулируются теми же законодательными положениями, что и вопросы, связанные с обеспечением общественного порядка, или Уголовным кодексом. Некоторые страны признают обязанность содействовать проведению массовых акций

³⁹ В этой связи важное значение имеют механизмы надзора за деятельностью полиции; см., например, A/HRC/14/24/Add. 8, пункты 8–14.

протеста. В двух странах предусмотрена уголовная ответственность для сотрудников полиции, не принявших мер к разгону незаконных собраний.

83. Внутренние правовые системы предоставляют странам широкие возможности для подавления политических свобод и преследования диссидентов, а также для максимального ограничения (хотя часто и завуалированного) свободы собраний. Для этого могут использоваться законодательные положения, касающиеся обеспечения безопасности (в том числе положения, направленные на борьбу с терроризмом), а также расплывчатые и допускающие свободное толкование понятия, такие, например, как *religrosidad* ("опасность") или *nohatebeh* ("ненависть к Богу"). В некоторых случаях в нарушение права на свободу ассоциации может запрещаться деятельность организаций, участвующих в акциях протеста.

84. Многие страны соблюдают международные стандарты, касающиеся ограничений в отношении акций протеста, и устанавливают такие ограничения только в интересах национальной безопасности, общественного порядка и защиты прав других. В ряде стран запрещены собрания, способствующие разжиганию ненависти и пропагандирующие насилие.

85. Вместе с тем в целом ряде случаев полиции предоставлено ничем не ограниченное дискреционное право запрещать акции протеста. Основания для этого определяются в соответствующем законодательстве, однако его формулировки носят настолько расплывчатый и общий характер, что допускают практически любые ограничения. Так, например, в одной из стран участникам акций протеста не разрешается "распространять слухи и делать безосновательные пропагандистские заявления, которые могут шокировать и напугать общество", а в другой граждане не могут проводить акции, "способствующие достижению экономических, политических и социальных целей других стран и их граждан".

86. В ряде стран предусмотрены процедуры обжалования ограничений в отношении планируемых акций протеста в независимых судах. Судебными органами, в том числе в африканских странах, неоднократно принимались решения о неконституционности неограниченных или чересчур широких полномочий должностных лиц в части запрещения массовых акций протеста.

87. В некоторых странах запрещается участие в таких акциях неграждан.

Уведомления и разрешения

88. В некоторых странах для проведения массовых акций протеста не требуется ни уведомлений, ни разрешений. Однако большинство стран требуют направления уведомлений о планируемых собраниях либо получения разрешений на их проведение, хотя зачастую неясно, должны ли такие разрешения выдаваться автоматически.

Ограничения в отношении места, времени и способа

89. Государство обладает широкими дискреционными полномочиями по установлению ограничений в отношении массовых акций протеста в целях сведения к минимуму их возможных негативных последствий с учетом недопустимости расширения их аудитории.

90. Почти во всех обследованных странах установлены ограничения на проведение акций протеста в непосредственной близости от судов и парламента. К числу других мест, где запрещено или может быть запрещено проведение таких акций, относятся территории, прилегающие к резиденции президента, оте-

лям, где размещаются высокие иностранные гости, и железнодорожным станциям.

Применение полицией смертоносной силы

91. Большинство обследованных стран имеют единый свод норм и правил, касающихся применения силы полицией на национальной территории, будь то для целей защиты, ареста или разгона демонстраций.

92. В меньшем, но все же значительном числе стран применение силы в связи с массовыми акциями протеста регулируется специальными режимами. В большинстве таких стран полиция наделена более широкими полномочиями в части применения смертоносной силы в связи с такими акциями. Поэтому правовые режимы, действующие в этих странах, следует рассмотреть в первую очередь.

93. В большинстве случаев единственным требованием, ограничивающим применение силы в странах со специальными режимами в отношении массовых акций протеста, является требование "разумности" или "необходимости". В этой связи законные опасения вызывает возможность субъективного толкования этого требования, а именно право сотрудников полиции самим решать, открывать или не открывать огонь на поражение, что равноценно предоставлению им "лицензии на убийство".

94. В некоторых случаях полиции разрешается устанавливать заграждения и применять такую силу, какая может потребоваться, в том числе применять огнестрельное оружие, чтобы воспрепятствовать проникновению за такие заграждения.

95. Когда действуют такие специальные режимы, полиции фактически предоставляется право объявлять в связи с акциями протеста чрезвычайное положение в миниатюре без обеспечения каких-либо гарантий безопасности. Более того, в таких случаях фактически приостанавливается неотъемлемое право на жизнь.

96. В большинстве обследованных стран применение силы в связи с акциями протеста регулируется теми же нормами и правилами, что и любое другое применение силы полицией. Хотя такой подход является в целом более здравым, он необязательно подразумевает строгое соблюдение международных стандартов. В этой связи можно выделить три подкатегории стран.

97. Первая из них включает большую группу стран, где общие нормы и правила, касающиеся применения силы полицией, носят расплывчатый характер и не обеспечивают четких ориентиров. Соответствующее положение может быть сформулировано, например, следующим образом: "Любой сотрудник полиции может использовать такую силу, которая в данных конкретных обстоятельствах может быть разумно необходимой".

98. Такие положения порождают ту же проблему, что и специальные режимы в отношении применения силы в связи с массовыми акциями протеста, о которых было сказано выше. Хотя, на первый взгляд, они могут казаться заслуживающими одобрения, а их формулировки могут отчасти дублировать формулировки международных норм, из-за отсутствия дополнительных ограничений они допускают достаточно широкое толкование и могут использоваться для оправдания чрезмерного применения силы.

99. Если слова "необходимая сила" используются именно в таком контексте, их значение, скорее, соответствует вольному толкованию международно-правового термина "все необходимые средства", чем ограничительному толкованию, более уместному в случаях, когда речь идет о применении лишь минимально необходимой силы. Другими словами, сотрудники правоохранительных органов фактически получают право объявлять в связи с акциями протеста локальные чрезвычайные положения.

100. Ко второй подкатегории относятся страны, где общие нормы, касающиеся применения силы, явно идут вразрез с международными стандартами. Например, в одной из таких стран огнестрельное оружие может применяться по целому ряду оснований, в том числе по указанию административных органов в целях "защиты их позиций".

101. К третьей подкатегории можно отнести страны, которые соблюдают или в основном соблюдают международные стандарты.

102. В некоторых, но не во всех странах действует автоматическая система запроса санкции на применение огнестрельного оружия в связи с массовыми акциями протеста.

103. С учетом вышеизложенного можно констатировать, что положения национального законодательства, касающиеся применения смертоносной силы против участников массовых акций протеста, во многих случаях не соответствуют международным стандартам.

Снаряжение, логистика и профессиональная подготовка

104. В связи с массовыми акциями протеста страны сталкиваются и с проблемами чисто практического характера. В одной из стран бывший сотрудник полиции, опрошенный в связи с подготовкой настоящего доклада, указал на проблемы с экипировкой сотрудников правоохранительных органов, в том числе на отсутствие у них несмертоносного оружия: "Если у полицейских есть только боевые патроны и это все, что у них есть, рано или поздно они используют их при разгоне враждебно настроенной толпы". Ряд опрошенных лиц подчеркнули, что сотрудники полиции, у которых нет необходимой защитной экипировки, очевидно, скорее применят смертоносную силу или огнестрельное оружие для самозащиты. Один из опрошенных, имеющий практический опыт разгона демонстраций в Северной Ирландии, сообщил о резком сокращении числа случаев применения силы сотрудниками полиции после того, как им стали выдавать шиты высотой в человеческий рост и термостойкую одежду.

Е. Социально-правовые подходы к защите права на жизнь в контексте массовых акций протеста: эволюция представлений об особенностях поведения толпы

105. Психологи, социологи, криминалисты и другие лица, в том числе специалисты по вопросам планирования городов, постоянно генерируют новые знания, касающиеся поведения толпы и охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий. Эти знания необходимо учитывать, чтобы иметь правильное представление о том, какие силы движут толпой. Постоянно обновляются также технологии, влияющие на характер массовых акций протеста и решение вопросов ответственности.

106. За прошедшие годы мы значительно продвинулись в понимании социальных и психологических факторов, определяющих поведение участников массовых акций протеста⁴⁰. Усвоение имеющегося массива знаний может способствовать лучшему пониманию данного явления и принятию более обоснованных решений, касающихся мер реагирования на акции протеста и применения силы.

107. Когда люди объединяются в коллектив или группу, их индивидуальное "я" заменяется общественным "мы". И хотя некоторые из наиболее важных достижений человечества стали возможными именно благодаря коллективным усилиям, находясь в коллективе, человек может утратить свою индивидуальность. Это чревато антиобщественным поведением и торжеством "группового" мышления. В коллективе у человека может ослабевать чувство ответственности, меняться отношение к власти и притупляться чувство опасности.

108. Согласно "классической" точке зрения толпу правильнее всего воспринимать как иррациональную неделимую массу, являющуюся источником опасности и склонную к насилию. Поэтому в большинстве западных стран до 60-х годов прошлого века охрана общественного порядка при проведении массовых акций протеста осуществлялась исходя из принципа "чем больше полицейских сил, тем лучше".

109. В середине 70-х – начале 80-х годов прошлого века этот подход уступил место философии "согласованного регулирования". После бесконечной череды столкновений между демонстрантами и полицией в 60-е годы лица, отвечающие за охрану общественного порядка, пришли к выводу, что будет более продуктивно, в тех случаях, когда это возможно, не действовать против толпы, а взаимодействовать с ней. Согласно этому подходу задача полиции должна состоять в защите прав и содействии проведению массовых акций, а не в противодействии им. Это предполагает терпимое отношение к неудобствам, создаваемым протестующими, и применение силы только в случае актов насилия и лишь в ограниченных пределах.

110. Речь идет о переходе к более активному использованию методов коммуникации, переговоров, сотрудничества, сбора информации и профилактической работы. Сторонники такого перехода считают стереотипы, обусловленные классическими представлениями об особенностях проведения толпы, ошибочными и потенциально опасными, поскольку неправильная оценка ситуации полицией может привести к чрезмерному применению силы и эскалации конфликта.

111. Согласно философии "согласованного регулирования" поведение группы отличается от поведения отдельных лиц, поскольку в данном случае целое не равняется сумме его составляющих, что, однако, не означает, что группы всегда действуют наобум и их поведение непредсказуемо. Действия групп подчинены определенной логике и подвержены влиянию ряда внешних факторов, включая отношение к ним властей. Другими словами, если к толпе относиться как к иррациональной группе уголовников, понимающих только язык силы, она и будет вести себя как таковая.

⁴⁰ См. Donatella della Porta and Herbert Reiter, eds., *Policing Protest: The control of mass demonstrations in Western democracies* (Minneapolis, University of Minnesota Press, 1998), и David Waddington, *Policing Public Disorder: Theory and practice* (Devon, Willan Publishing, 2007).

112. Толпа в большей степени склонна к насилию, когда она считает действия полиции чрезмерно жесткими и потому незаконными. Неизбирательное применение силы может вынудить тех участников массовых акций, которые ведут себя более сдержанно, также прибегнуть к силе для защиты своих товарищей.

113. Философия "согласованного регулирования" предполагает допущение определенного "побочного эффекта" при проведении акций протеста в обмен на гарантии мирного характера таких акций. Приоритет в этом случае отдается сохранению мира и спокойствия, а не соблюдению буквы закона. В рамках такой парадигмы "недоприменения" закона сила должна использоваться полицией лишь для самообороны, а не для утверждения абстрактной власти закона.

114. Типичными видами полицейской практики в рамках этой парадигмы являются содействие доступу протестующих к транспортным коммуникациям с расчетом на некоторые самоограничения с их стороны, привлечение к охране общественного порядка во время массовых акций полицейских женского пола, обеспечение возможностей для идентификации сотрудников полиции (например, за счет использования нагрудных знаков или нашивок) и расположение полицейских сил, когда в них нет необходимости вне зоны видимости участников массовых акций.

115. Ряд стран, придерживающихся такого подхода, приняли положения, формализующие роль, которую играет во время массовых акций так называемый "треугольник безопасности" – организаторы, местные или центральные власти и полиция, которые теперь обязаны поддерживать связь друг с другом в целях предотвращения угроз и оперативного разрешения конфликтов⁴¹.

116. При рассмотрении факторов, влияющих на то, как проходят акции протеста, нельзя не уделить внимания причинам, заставляющим полицию прибегать к мерам принуждения. Важную роль здесь играют характер государственного устройства (и в частности наличие общественного контроля за полицией), общественное мнение и нормы поведения; степень угрозы, исходящей от конкретной акции протеста (что зависит от ее масштабов и настроения участников); и тактика, используемая протестующими.

117. Применение силы сотрудниками полиции во многом зависит от их компетентности⁴², а именно от того, насколько четко они понимают свои задачи и те проблемы, с которыми они могут столкнуться. Хотя полиция действует в конкретных правовых рамках, она обладает значительными дискреционными полномочиями, особенно когда решения приходится принимать на месте, как это часто бывает во время массовых акций протеста, и когда на первый план выходит система ценностей, сформировавшаяся в сознании полицейских. В этой связи трудно переоценить роль надлежащей профессиональной подготовки сотрудников полиции.

118. Хотя подход, основанный на философии "согласованного регулирования", в последние десятилетия широко применяется на значительной части территории Соединенных Штатов и во многих странах Европы, он не является общепризнанным. Более того, есть факты, указывающие на то, что, возможно, вновь входят в моду менее терпимые подходы, которые иногда называют "военизированными", особенно в контексте мер по охране порядка в связи с транснацио-

⁴¹ Philip B. Heymann, ed., *Towards Peaceful Protest in South Africa* (Pretoria, HSRC Publishers, 1992), p. 6.

⁴² См. della Porta and Reiter, eds., *Policing Protest: The control of mass demonstrations in Western democracies* (see para. 106, fn. 40), p. 228.

нальными акциями антиглобалистов, но не только в связи с ними. У правительств, возможно, есть также основания опасаться "открытия шлюзов" в связи с событиями в Тунисе и других странах и потому жестко реагировать на акции протеста.

Е. Охрана общественного порядка при проведении массовых акций протеста: эволюция принципов

119. Специальный докладчик считает, что основу для регулирования массовых акций протеста в интересах защиты права на жизнь их участников, а также сотрудников полиции и третьих лиц мог бы обеспечить определенный свод норм, подобный приводимому ниже:

1) государства обязаны содействовать проведению массовых акций протеста путем обеспечения доступа протестующих к общественным местам и их защиты от внешних угроз;

2) надлежащее регулирование массовых акций протеста предполагает поддержание контактов и взаимодействие между протестующими, местными органами власти и полицией, то есть наличие так называемого "треугольника безопасности". Ключом к успеху является диалог, а не драконовское законодательство;

3) должна существовать презумпция недопустимости установления каких-либо ограничений в отношении массовых акций (запретов, условий и т.д.). В демократическом обществе такие ограничения, если они неизбежны, должны устанавливаться законом и должны служить достижению законных целей, таких, например, как защита прав других, а также должны быть нейтральными по своей сути. Кроме того, должна быть предусмотрена возможность их обжалования в независимом судебном органе;

4) во время акций протеста власти должны думать, по возможности, не столько об обеспечении законности и порядка, сколько о решении более конкретной задачи сохранения мира и спокойствия и защиты людей и имущества;

5) в основе международных стандартов, касающихся применения силы сотрудниками полиции, лежат требования необходимости и пропорциональности. Огнестрельное оружие должно использоваться только для недопущения причинения тяжкого вреда здоровью людей или предотвращения их гибели. Умышленное применение смертоносной силы допускается лишь в целях защиты жизни людей, если менее радикальных средств недостаточно;

6) стандарты, касающиеся свободы собраний и применения силы, должны быть общеизвестными, например должны быть прописаны в законах, с которыми каждый может ознакомиться, для обеспечения возможностей для надлежащего планирования и принятия разумных решений относительно того, как защитить свои интересы;

7) в обязательном порядке должны быть предусмотрены процедуры для расследования всех случаев применения смертоносной силы или огнестрельного оружия в связи с проведением массовых акций протеста и принятия при необходимости, дисциплинарных мер.

G. С чего следует начинать работу по реформированию законодательства, касающегося права на свободу собраний

120. Прежде чем приступать к реформе законодательства, регулирующего реализацию права на свободу собраний, необходимо проанализировать имеющиеся для этого возможности. Речь может идти о следующем.

На глобальном уровне

121. В рамках Организации Объединенных Наций можно было бы сформировать группу экспертов для рассмотрения различных вариантов действий, таких, например, как подготовка руководящих принципов или разработка дополнительного протокола к Международному пакту о гражданских и политических правах. Комитет по правам человека мог бы рассмотреть вопрос о принятии замечания общего порядка, касающегося свободы мирных собраний и применения силы. Учитывая, что международные стандарты зачастую сформулированы в общих выражениях, было бы целесообразно разработать на основе такого международно-правового документа что-то вроде типового закона.

122. Различные договорные органы имеют возможность регулярно комментировать доклады государств-участников, в которых затрагиваются вопросы, касающиеся свободы собраний и применения силы, о также общих ограничений в отношении права на свободу собраний, связанных, например, с чрезвычайными положениями.

123. Определенные возможности открывает универсальный периодический обзор, проводимый Советом по правам человека. Важным дополнением к специальным процедурам станет мандат нового Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на ассоциацию⁴³, учитывая сохраняющуюся актуальность мандатов Специального докладчика по вопросу о положении правозащитников и Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях). Может возникнуть необходимость в сотрудничестве между этими специальными докладчиками в вопросах, касающихся регулирования массовых акций протеста.

124. Мандат Специального докладчика по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях предусматривает проведение страновых исследований в рамках ряда вопросов повестки дня в целях определения по их результатам базовых стандартов для всех стран. Одним из таких вопросов являются положения и практика, касающиеся применения силы сотрудниками полиции.

125. Для диалога с органами полиции разных стран можно было бы использовать проводимые время от времени обзоры кодексов поведения таких организаций, как Интерпол и Международная ассоциация руководителей полицейских органов.

126. Определенные обязанности в части разработки и контроля за соблюдением соответствующих норм лежат также на организациях гражданского общества.

⁴³ Резолюция 15/21 Совета по правам человека, пункт 5.

На региональном уровне

127. У Африканской комиссии по правам человека и народов есть Специальный докладчик по вопросу о правозащитниках. Комиссия регулярно принимает резолюции по правозащитной тематике и занимается уточнением и развитием прав, провозглашенных в Африканской хартии.

128. Мандат Панафриканского парламента предусматривает, в частности, разработку типовых законодательных положений, которые могут касаться и права на мирные собрания.

129. Межамериканская комиссия по правам человека занимается данным вопросом на регулярной основе; важную роль в этой связи играет ее Специальный докладчик по вопросу о свободе выражения мнений.

130. Одним из наиболее активных региональных генераторов инициатив в области законодательного регулирования свободы собраний является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)⁴⁴, которой были сформулированы шесть руководящих принципов, касающихся свободы собраний. В рамках ОБСЕ проводятся обзоры соответствующих законодательных положений, а также осуществляется мониторинг соответствующей правоприменительной практики, что может стать примером и для других регионов.

На национальном уровне

131. Хорошие возможности для инкорпорирования международных правозащитных стандартов во внутреннюю правовую систему возникают в переходный период, когда общество предпринимает осознанные усилия по замене старой репрессивной системы на новую, более демократическую.

132. Необходимость в постоянном анализе и корректировке законодательства, касающегося свободы собраний, существует во всех странах. Проведению такой работы должны способствовать национальные правозащитные учреждения и комиссии по вопросам правовой реформы. В ряде стран имеются широкие возможности для опротестования законодательных положений, касающихся мирных собраний, в судах в соответствии с конституцией.

133. В обязательном порядке должна проводиться работа по регулярному обновлению кодексов поведения сотрудников полиции и повышению профессионального уровня последних. Исключительно важное значение имеет также наличие независимых органов для рассмотрения жалоб на действия сотрудников полиции.

IV. Заключение

134. **Есть два основания, по которым могут быть ограничены права, касающиеся проведения массовых акций протеста, – это поддержание общественного порядка и защита прав других. Расхождения во мнениях по поводу таких ограничений и применения силы при проведении массовых акций обусловлены главным образом тем, какому из этих оснований отдается приоритет. В основе подхода, делающего на ставку на силу, лежит прежде**

⁴⁴ См. OSCE/ODHIR, *Guidelines on freedom of peaceful assembly* (Warsaw, 2007), имеется в Интернете по адресу: <http://www.osce.org/odihr/24523>; см. также Neil Jarman and Michael Hamilton, "Protecting Peaceful Protest: The OSCE/ODIHR and freedom of peaceful assembly," in *Journal of Human Rights Practice* 1:2 (2009), pp. 208–235.

всего забота о сохранении общественного порядка, тогда как подход, базирующийся на философии "согласованного регулирования" и акцентирующий внимание на необходимости сохранения общественного спокойствия, ставит во главу угла недопустимость ущемления прав других.

135. С другой стороны, если во внутреннем законодательстве стран акции протеста делятся прежде всего на законные и незаконные, то в международном праве различия проводятся прежде всего между насильственными и ненасильственными акциями. Задача первого – обеспечить общественный порядок, тогда как для второго приоритетом является сохранение общественного спокойствия.

136. Провозглашая примат общественного порядка, нетрудно найти аргументы в пользу ограничения прав, включая право на жизнь, во время акций протеста. Однако, если исходить из того, что права могут ограничиваться только в интересах защиты прав других, планку надо ставить выше. Человеческой жизнью можно пожертвовать только в том случае, если это необходимо для защиты жизни других.

137. Не может быть никаких сомнений в важности как поддержания общественного порядка, так и защиты прав других. Но нельзя не признать, что в тех случаях, когда во время массовых акций протеста возникает угроза жизни людей, решение о том, применять или не применять огнестрельное оружие, будет зависеть от того, какой из этих двух подходов будет выбран. Учитывая, что право на жизнь является высшим правом человека и что решения о применении смертоносной силы носят "необратимый" характер, любой более либеральный подход, положенный в основу международных стандартов, может быть востребован только в этом контексте.

138. Проведенный выше анализ норм, касающихся применения силы сотрудниками полиции против участников массовых акций протеста, позволяет сделать вывод о том, что основания для ограничения права на жизнь не поддаются четкой разбивке на категории "самооборона", "арест" и "подавление мятежа". Из-за различий в стандартах страны зачастую руководствуются менее строгими нормами при разборе случаев применения смертоносной силы во время акций протеста. В этой связи предлагается в будущем более четко определить, что смертоносная сила может применяться в основном только в целях самообороны.

139. В будущем, когда придет время пересматривать Кодекс поведения сотрудников правоохранительных органов и Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия сотрудниками правоохранительных органов, а также другие подобные документы, главным принципом, которым должны руководствоваться сотрудники правоохранительных органов при применении смертоносного оружия, следует сделать принцип самообороны. Ссылки на арест и подавление мятежа должны носить вторичный характер и акцентировать внимание на практических моментах. Другими словами, главенствующей должна стать норма, допускающая применение смертоносного оружия сотрудниками правоохранительных органов лишь в качестве "необходимой меры для защиты жизни"⁴⁵.

140. Много говорилось и говорится о необходимости обеспечить более строгое соблюдение международных стандартов, касающихся защиты жизни людей, и именно об этом настоящий доклад. Следует, однако, отметить,

⁴⁵ Rodley, *The treatment of prisoners under international law* (see para. 53, fn. 24), p. 252.

что более строгое соблюдение общих стандартов в области прав человека позволило бы устранить многие из причин массовых акций протеста, перерастающих в массовые беспорядки.

141. Свободное общество отличается тем, что терпимо относится к инакомыслию, одним из проявлений которого являются акции протеста. При этом инакомыслие может вызывать в таком обществе определенный дискомфорт. Это вполне нормально и не заставляет несогласных в таком обществе посягать на саму систему. В свободном обществе обычно не возникает желания прибегнуть к крайним мерам. И потому человеческая жизнь в таком обществе находится в большей безопасности.

V. Рекомендации

142. Органы Организации Объединенных Наций, занимающиеся мониторингом прав человека, должны тщательно анализировать законодательство и практику соответствующих стран на предмет их соответствия международным стандартам, касающимся свободы собраний, и в частности применения силы, в том числе смертоносной. Особого внимания требуют ограничения на проведение собраний, устанавливаемые в период действия чрезвычайного положения, а также вопросы, касающиеся роли, которую играют в обеспечении права на свободу собраний национальные учреждения.

143. Необходимо более четко сформулировать основные принципы, которыми следует руководствоваться при регулировании акций протеста, и в конечном итоге выработать международно-правовые стандарты, применимые к таким акциям (не сопряженным и сопряженным с насилием, законным и незаконным), уделив особое внимание вопросам применения (смертоносной) силы сотрудниками полиции в отношении протестующих. Эту работу можно было бы поручить группе экспертов или Комитету по правам человека, который мог бы подготовить замечания общего порядка по статьям 6 и 21 Международного пакта о гражданских и политических правах. Учитывая, что принятие таких стандартов может потребовать серьезного пересмотра внутреннего законодательства стран, следовало бы также разработать проект типового закона о регулировании акций протеста и применении силы. Это имеет важное значение не только для обеспечения большей ясности в части применимых стандартов, но и для повышения информированности общественности и мобилизации общественного мнения в поддержку глобальной реформы законодательства, касающегося акций протеста.

144. Организация Объединенных Наций должна тесно взаимодействовать с региональными, а также национальными правозащитными инициативами, подобными тем, о которых было сказано выше, в целях обеспечения более строго соблюдения международных стандартов.

145. Миротворцы Организации Объединенных Наций, которым, возможно, придется столкнуться с акциями протеста, должны быть надлежащим образом обучены и оснащены и должны быть готовы действовать в случае таких акций в соответствии с международными стандартами.