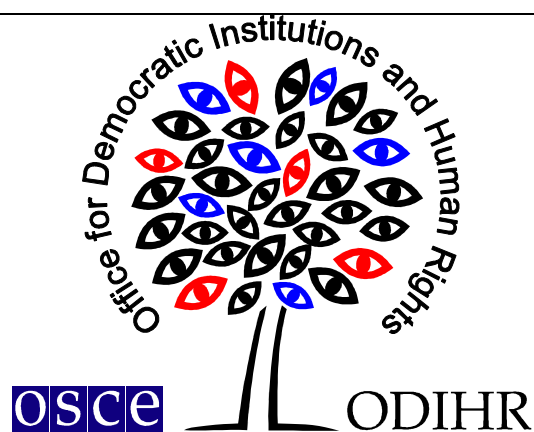


Варшава, 9 ноября 2006

Заключение №: FOA-KAZ/075/2006 (IU)

www.legislationline.org



Комментарии
в отношении проекта закона
«О внесении изменений и дополнений
в некоторые законодательные акты Республики Казахстан
по вопросам общественной безопасности»

СОДЕРЖАНИЕ:

1. ВВЕДЕНИЕ
2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА
3. КРАТКИЙ ОБЗОР
4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ
 - 4.1. «Административный арест» и право на свободу и личную неприкосновенность
 - 4.2. Ответственность организаторов
 - 4.3. Ответственность участников и защита на основании «разумного оправдания» [*“reasonable excuse” defense*]
 - 4.4. Обязанности сотрудников правоохранительных органов и применение силы
 - 4.4.1. Допустимые основания применения силы сотрудниками правоохранительных органов с целью поддержания правопорядка во время проведения публичных мероприятий
 - 4.4.2. Прекращение публичных мероприятий: допустимые основания

1. ВВЕДЕНИЕ

1. 1 ноября 2006 года в БДИПЧ ОБСЕ поступил запрос от Центра ОБСЕ в Алматы провести анализ проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественной безопасности».
2. Данные Комментарии подготовлены на основании текстов неофициальных переводов соответствующего проекта закона на английский и русский языки.

2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

3. В рамках данных Комментариев проведен анализ проекта Закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам общественной безопасности» (*здесь и далее*, «Проект закона») на предмет его соответствия международным стандартам в сфере защиты прав человека, включая обязательства ОБСЕ в сфере человеческого измерения. Международные стандарты, которые упоминаются в Комментариях, включают также международные документы декларативного или рекомендационного характера, разработанные для целей толкования соответствующих положений международных соглашений. В Комментариях также делаются ссылки на соответствующую практику в странах-участницах ОБСЕ.
4. Комментарии также основываются на положениях проекта Руководящих принципов БДИПЧ ОБСЕ по подготовке законодательства в сфере свободы собраний [*OSCE/ODIHR Draft Guidelines for Drafting Laws Pertaining to Freedom of Assembly*] (2004), в которых сформулированы минимальные требования в данной сфере и, тем самым, устанавливаются пороговые требования, которым государства должны соответствовать при разработке национальных законов, регулирующих права граждан на свободу мирных собраний и ассоциаций.¹
5. В рамках Комментариев не ставилась цель проведения детального анализа законодательства Республики Казахстан (*здесь и далее*, РК) в отношении права на свободу мирных собраний и ассоциаций. Мнения, представленные в рамках Комментариев, не имеют отношения к каким-либо другим заключениям или рекомендациям, которые БДИПЧ может сформулировать в дальнейшем в отношении предмета анализа.

3. КРАТКИЙ ОБЗОР

6. Анализ Проекта закона показал, что авторами проекта Закона, возможно, преследовалась конкретная цель предотвращения действий, нарушающих общественный порядок и/или угрожающих общественной безопасности, совершаемых во время или в связи с публичными мероприятиями, а также наделятия правоохранительных органов расширенными полномочиями по контролю за массовыми скоплениями граждан. В то время как охрана общественного правопорядка и безопасности действительно относится к сфере обоснованных государственных интересов, особое внимание следует уделить обеспечению конкретности и предсказуемости действия закона во избежание слишком широкой трактовки его норм и субъективного их применения. Также, важно обеспечить однообразное и недискриминационное его правоприменение.

¹ Проект Руководящих принципов БДИПЧ ОБСЕ в настоящее время является предметом рассмотрения в формате расширенных консультаций с представителями государственных органов, юристами, судьями, сотрудниками правоохранительных органов и членами НПО из стран-участниц ОБСЕ. Окончательный вариант Руководящих принципов предположительно появится в 2007г.

7. Проект закона также может быть усовершенствован посредством обеспечения принципа пропорциональности и конкретизации сферы применения его норм с целью недопущения нарушения конституционного права граждан на свободу мирных собраний и ассоциаций. В частности, это относится к применению наказания в виде тюремного заключения за относительно мелкие и несерьезные нарушения общественного правопорядка или безопасности. Требование пропорциональности наказания нарушению сводится либо к полному исключению возможности наложения наказания в виде тюремного заключения за соответствующие незаконные действия, либо к пересмотру соответствующих положений в смысле возможности их применения только в случаях, когда существуют явные и убедительные доказательства угрозы общественной безопасности, если не приняты меры к временной изоляции нарушителя.
8. Далее, законодателю рекомендуется ввести в соответствующие законы ряд конкретных ограничений относительно применения сотрудниками правоохранительных органов силы при охране общественного порядка во время проведения публичных мероприятий, а также разработать инструкции относительно процедур прекращения таких мероприятий.
9. Ниже представлен полный список рекомендаций:
 - 1) Рекомендуется доработать Проект закона в отношении ст. 55(1), 373 (3), 373 (4) КоАП РК, регулирующих наложение наказания в виде ареста («административного ареста») за правонарушения, угрожающие общественной безопасности, и либо полностью ликвидировать данные нормы, либо переработать их с тем, чтобы наложение подобного наказания было возможно только в случаях, когда существуют явные и убедительные доказательства угрозы общественной безопасности, которые нельзя избежать без временной изоляции нарушителя от общества. Рекомендуется переработать ст.55(1) и привести ее в соответствие со ст.24 Кодекса, а также другими его статьями, санкционирующих наказания за нарушения во время проведения публичных мероприятий [см. §§ 15, 17 и 25].
 - 2) Рекомендуется изменить формулировку ст.373 (3) и (4) Кодекса и уточнить понятие «нарушения» с целью минимизации риска субъективного толкования закона [см. § 20].
 - 3) Рекомендуется изменить формулировку ст.373 (3) и (4) с целью освобождения организаторов публичных мероприятий от ответственности в случае невыполнения ими своих обязательств в ситуациях, когда ими были предприняты все возможные действия, но они не принесли желаемого результата [см. § 21].
 - 4) Рекомендуется освободить организаторов публичных мероприятий от ответственности за незаконные действия третьих сторон [см. § 22].
 - 5) Предлагаемые в рамках Проекта закона нормы по освобождению организаторов «санкционированных мероприятий» от ответственности «в случае, если ими были предприняты своевременные действия по прекращению таких мероприятий», являются весьма нечеткими и должны быть разъяснены более детально. Если то или иное мероприятие было санкционировано к проведению, тогда организаторы должны иметь право провести его, и неясно, на каком основании они могут нести административную ответственность [см. § 23].
 - 6) Рекомендуется ввести в Проект закона понятие защиты на основании «разумного оправдания». На практике это означало бы, что лицо несет ответственность только в случае, если противозаконные действия совершены

без разумного оправдания. Применение данного стандарта не означает и не может быть истолковано как перенос бремени доказывания [см. §§ 27-28].

- 7) Настоятельно рекомендуется доработать проект изменений и дополнений в закон «Об органах внутренних дел РК» в соответствии с принципом пропорциональности относительно регулирования применения силы и специальных средств сотрудниками правоохранительных органов [см. § 33].
- 8) Настоятельно рекомендуется ввести в закон положение, в соответствии с которым прекращение мирных собраний разрешается только при исключительных обстоятельствах как крайняя мера и только в случае актов насилия или явной и непосредственной угрозы возникновения насилия, а не как реакция на процессуальные нарушения в ходе проведения подобных мероприятий [см. § 35].
- 9) Настоятельно рекомендуется ввести в Проект закона положения, определяющие ответственность правоохранительных органов за незаконные действия во время охраны порядка при проведении публичных мероприятий, а также за злоупотребление должностными полномочиями [см. § 36].
- 10) Настоятельно рекомендуется ввести в Проект закона норму, в соответствии с которой прекращение мирного собрания невозможно только лишь на основании невыполнения законного требования заблаговременного получения санкции на его проведение, а также в соответствии с которой прекращение не может быть осуществлено до тех пор, пока то или иное собрание является мирным. В то же время, закон может требовать от организаторов предоставления доказательств или разъяснения обстоятельств, не позволивших им заблаговременно уведомить государственные органы о проведении того или иного собрания, инициаторами или организаторами подобных мероприятий в суде уже после его проведения. В случае отсутствия подобных доказательств на организаторов могут быть наложены соответствующие санкции [см. § 40].

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1. «Административный арест» и право на свободу и личную неприкосновенность

10. В случае принятия Проекта закона предполагается наложение «административной ответственности» за нарушения законодательства, регулирующего проведение публичных мероприятий, за которые не предполагается уголовная ответственность, а именно, наказания подобных правонарушений «административным арестом»². В частности, наказание в виде «административного ареста» предполагается применять в

² Проект изменений и дополнений в Кодекс РК об административных правонарушениях, ст. 55(1) («административный арест назначается судьей в исключительных случаях на срок до 15 суток за отдельные виды административных правонарушений против личности, посягающие на общественную безопасность и здоровье населения, а также за совершение отдельных видов коррупционных административных правонарушений и (или) нарушений требований режима чрезвычайного положения – до 30 суток»), ст.373(3) («Нарушение законов Республики Казахстан о порядке организации или проведения собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстрации либо иного публичного мероприятия, связанного с выражением общественных, групповых или личных интересов, если эти действия не имеют признаков уголовно наказуемого деяния – влечет штраф на организаторов собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстрации либо иного публичного мероприятия в размере от 20 до 50 месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до 10 суток, на иных участников – штраф в размере от 15 до 20 месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до 5 суток») и ст. 373(4) («действия, предусмотренные частью 3 настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания – влекут штраф на организаторов собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстрации либо иного публичного мероприятия в размере от 50 до 100 месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до 15 суток, на иных участников – штраф в размере от 20 до 50 месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до 10 суток.»)

отношении организаторов и/или участников мероприятий за нарушение процедур организации и проведения подобных собраний, сформулированных в национальном

законодательстве. Действия представителей государственных органов, препятствующие проведению санкционированного мероприятия, также влекут административные санкции в виде наложения штрафа.

11. Перед тем, как перейти к непосредственному анализу положений Проекта закона очень важно определить точное значение понятий «административная ответственность» и «административное правонарушение» в рамках правовой системы Казахстана. Деяние, которое в рамках казахстанского законодательства определяется как «административное правонарушение», является правонарушением, менее значительным, нежели уголовное. «Уголовное преступление», соответственно, традиционно несет значение более серьезного наказуемого деяния.
12. Так как «административный арест» как санкция за незначительные правонарушения может налагаться только по решению суда, она не является мерой административного пресечения *stricto sensu*, так как традиционно подобная мера рассматривается как «ограничение свободы исполнительными органами, решение о применении которой принимается органами административного управления, при условии, что существует возможность оспаривания такого решения в суде и освобождения от ответственности *a posteriori*³».
13. Несмотря на то, что полномочия наложения «административного ареста» относятся к компетенции суда, что, конечно, можно только приветствовать, нормы, предлагаемые к введению в рамках Проекта закона, вызывают некоторую обеспокоенность. Наложение наказания в виде ареста за относительно незначительные правонарушения вызывает серьезную обеспокоенность, особенно в свете общей тенденции более широко использовать меры, не связанные с лишением свободы в рамках системы уголовного правосудия, как на досудебной стадии, так и далее – при назначении наказания. В то время как принцип пропорциональности при назначении наказания четко не сформулирован в международных правовых актах, он является важным инструментом защиты права граждан на свободу и личную неприкосновенность⁴, а также права на

³ См. Луи Жуане [Louis Joinet], Отчет о практике административных задержаний [Report on the Practice of Administrative Detention], UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1990/29.

⁴ Международный пакт о гражданских и политических правах, ст.9 («1. Каждый человек имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Никто не может быть подвергнут произвольному аресту или содержанию под стражей. Никто не должен быть лишен свободы иначе, как на таких основаниях и в соответствии с такой процедурой, которые установлены законом. 2. Каждому арестованному сообщаются при аресте причины его ареста и в срочном порядке сообщается любое предъявленное ему обвинение. 3. Каждое арестованное или задержанное по уголовному обвинению лицо в срочном порядке доставляется к судье или к другому должностному лицу, которому принадлежит по закону право осуществлять судебную власть, и имеет право на судебное разбирательство в течение разумного срока или на освобождение. Содержание под стражей лиц, ожидающих судебного разбирательства, не должно быть общим правилом, но освобождение может ставиться в зависимость от представления гарантий явки на суд, явки на судебное разбирательство в любой другой его стадии и, в случае необходимости, явки для исполнения приговора. 4. Каждому, кто лишен свободы вследствие ареста или содержания под стражей, принадлежит право на разбирательство его дела в суде, чтобы этот суд мог безотлагательно вынести постановление относительно законности его задержания и распорядиться о его освобождении, если задержание незаконно.

5. Каждый, кто был жертвой незаконного ареста или содержания под стражей, имеет право на компенсацию, обладающую искомой силой.»)

Пакт ратифицирован Республикой Казахстан 25 января 2006 г. С полным текстом Пакта можно ознакомиться по ссылке: <http://www.un.org/russian/documen/convents/pactpol.htm> (последнее посещение 25 октября 2006 г.)

защиту от пыток⁵ и, как таковой, находит отражение в положениях Международного пакта о гражданских и политических правах (*здесь и далее*, МПГПП).

14. Связь между принципом пропорциональности и защитой права на свободу и личную неприкосновенность лежит в запрете на произвольное применение ареста. Возможность наложения непропорционально жесткого наказания за сравнительно незначительное правонарушение (как, например, арест, т.е. мера, связанная с лишением свободы, за административное правонарушение, в то время как в рамках правовой системы Казахстана существуют альтернативные лишению свободы виды наказаний за много более серьезные уголовные преступления) может считаться произвольным.
15. Непропорционально жесткое наказание также можно рассматривать как вид жестокого и бесчеловечного обращения, которое, как таковое, нарушает право человека на защиту от пыток.
16. Можно возразить, что арест может быть использован не только как наказание, но и как превентивная мера⁶. В то время как предотвращение потенциальной угрозы общественному правопорядку и/или безопасности действительно входит в сферу обоснованных государственных интересов, соответствующие нормы должны быть конкретизированы с целью приведения их в соответствие с нормами международного законодательства и Конституции РК. Другими словами для того, чтобы данная норма отвечала законным целям, Проект закона необходимо доработать таким образом, чтобы наложение наказания в виде ареста было возможным только в случае существования явных и убедительных доказательств угрозы общественному правопорядку и/или безопасности, если правонарушитель не будет временно изолирован от общества.
17. С другой стороны, Проектом закона предлагается внести изменения в КоАП РК, в частности, в статьи, регулирующие санкционирование административного ареста в виде замены формулировки «административные правонарушения против личности» как достаточного основания для наложения ареста фразой «административные правонарушения против личности, посягающие на общественный порядок и здоровье населения»⁷. Предлагаемое дополнение ведет к явному несоответствию с другими нормами Кодекса, а также с нормами других законов, регулирующих проведение публичных мероприятий, так как санкции за правонарушения, посягающие на общественный правопорядок и здоровье населения, определены в гл.21 Кодекса, положения которой, однако, имеют лишь косвенное отношение к вопросу проведения публичных мероприятий (так, например, положения, регулирующие нормы пожарной безопасности, теоретически могут быть использованы и в отношении процедур проведения публичных мероприятий, но только в ограниченных случаях). В то же время, положения гл.24 Кодекса имеют прямое отношение к правонарушениям, связанные с проведением публичных мероприятий, как, например, наложение «административного ареста» за «преднамеренное невыполнение законных требований или инструкций представителя правоохранительных органов»⁸.

⁵ Там же, ст.7 («Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим его достоинство обращению или наказанию. В частности, ни одно лицо не должно без его свободного согласия подвергаться медицинским или научным опытам.»).

⁶ См. решение Европейского Суда по правам человека по делу Викс пр. Соединенного Королевства [*Weeks v. the United Kingdom*] (*Application no. 9787/82*); Суд постановил, что «...возвращение истца в тюрьму в 1977г. и последующее его содержание там, что является предметом настоящего разбирательства... противоречат Ст.5 § 1 [Европейской Конвенции по правам человека], так как степень свободы и личной неприкосновенности г-на Викса вне тюрьмы, с учетом наложенных ограничений, нельзя квалифицировать как состояние «свободы» в соответствии с требованиями Ст.5.»

⁷ Проект изменений и дополнений к Кодексу об административных правонарушениях Республики Казахстан, ст.55(1). См. сноску 2 выше для точной формулировки соответствующих положений.

⁸ Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан, ст.355.

18. Поэтому рекомендуется пересмотреть проект изменений в ст.55(1) Кодекса с целью приведения его в соответствие со гл.24 и другими положениями Кодекса, санкционирующими наказание за правонарушения, связанные с проведением публичных мероприятий.

4.2. Ответственность организаторов

19. Как было сказано в предыдущем параграфе, в соответствии с Проектом закона предполагается ввести ответственность организаторов за «*нарушение*» законодательства, регулирующего процедуру организации и проведения публичных мероприятий⁹. Соответствующие нормы, однако, сформулированы достаточно неясно, и в них не определено, несут ли организаторы ответственность за то или иное правонарушение только в случае совершения противоправного действия ими самими или же также участниками мероприятия или третьими сторонами.
20. Неточность формулировок Проекта закона вызывает наибольшую обеспокоенность, так как подобное противоречит принципам законности и правовой защищенности. В соответствии с данными принципами нормы закона должны быть сформулированы четко, конкретно и таким образом, чтобы можно было предвидеть правовые последствия того или иного незаконного деяния.
21. Положения, подвергшиеся анализу, не соответствуют принципу законности в том смысле, что толкование понятия «*нарушения*» остается на усмотрение органов исполнительной власти и, тем самым, допускается возможность субъективного толкования правовых норм. Рекомендуется пересмотреть формулировки соответствующих статей с целью минимизации риска субъективного толкования положений закона.
22. Кроме этого, положение закона в соответствии с которым организаторы несут ответственность за противоправные деяния присутствующих на мероприятии лиц вне зависимости от того, предприняли они [организаторы] или нет действия для их предотвращения, является явно диспропорциональным. Поэтому рекомендуется сформулировать соответствующие статьи закона таким образом, чтобы освободить организаторов от ответственности за неспособность выполнения своих обязательств, если ими были предприняты разумные действия по предотвращению незаконных действий участников, которые, однако, не имели результата. Это было бы желательно не только с точки зрения закона как такового, но и с точки зрения правовой политики, так как способствовало бы наилучшему выполнению законом своих целей, поощряя организаторов уделять больше внимания предотвращению противозаконных действий со стороны участников и более тесно сотрудничать с правоохранительными органами.
23. Более того, в соответствии с принципом законности организаторы не должны нести ответственность за действия третьих сторон (т.е. лиц, не являющихся непосредственными участниками мероприятия), так как для организаторов невозможно предвидеть саму возможность присутствия данных лиц в месте проведения мероприятия и, соответственно, совершения ими тех или иных противоправных действий. Понятие «*третьи стороны*» достаточно широкое и включает в себя, в том числе, любых случайных прохожих. Наложение на организаторов санкций за действия третьих сторон также создает риск возникновения ситуаций, связанных с проникновением на собрания провокаторов под видом участников.

⁹ Проект изменений и дополнений к Кодексу об административных правонарушениях Республики Казахстан, ст.373(3) и (4). См. сноску 2 выше для точной формулировки соответствующих положений.

24. И далее, формулировка положений Проекта закона, в соответствии с которыми организаторы мероприятий, «на проведение которых получено разрешение», освобождаются от ответственности «если ими своевременно приняты меры по прекращению указанных мероприятий»¹⁰ остается неясной и требует дальнейшей конкретизации. Если проведение того или иного мероприятия санкционировано, организаторы наделены полномочиями его проведения и непонятно, почему в таком случае они вообще должны нести какую-либо ответственность.

4.3. Ответственность участников и защита на основании «разумного оправдания»

25. Как было сказано ранее, в соответствии с положениями Проекта закона участники публичных мероприятий несут ответственность за «нарушение» законодательства, регулирующего проведение подобных мероприятий¹¹.

26. Рекомендуется уточнить понятие «нарушения» для конкретизации требований закона и обеспечения ясности и предсказуемости последствий их нарушения, что соответствует принципу правоприменения.

27. В то время как освобождение участников несанкционированного публичного мероприятия от ответственности в случае выполнения ими законных требований представителей власти и/или организаторов мероприятия¹², Проект закона можно усовершенствовать, обеспечив пропорциональность таких требований и приведя данные нормы в соответствие с международными стандартами в сфере прав человека.

28. В частности, рекомендуется ввести в Проект закона институт *защиты на основании «разумного оправдания»*. На практике, это означало бы, что ответственность возникает только в случае совершения тех или иных незаконных действий при отсутствии «разумного оправдания». Например, если законом определяется ответственность участника публичного мероприятия за участие в нем, то только в том случае, если данное лицо заведомо знало о том, что собрание не санкционировано к проведению. Отсутствие информации о несанкционированном характере того или иного мероприятия у участника является «разумным оправданием» освобождения его/ее от ответственности. Также, в случае, если санкционированное мероприятие перерастает в незаконное из-за хулиганских действий, тот или иной участник, не совершивший/ая никаких противоправных хулиганских действий, не может преследоваться законом только лишь на основании его/ее участия в данном мероприятии¹³.

29. Очень важно, чтобы применение защиты на основании «разумного оправдания» не воспринималась органами прокуратуры и судом как перенос бремени доказывания. Пробелы в доказательственной базе должны истолковываться с пользой обвиняемого, и бремя доказывания в соответствии с требуемым стандартом остается за стороной обвинения.

¹⁰ Там же, примечание к ст.373(4) («Организаторы и иные лица, ответственные за соблюдение порядка проведения собраний, митингов, шествий, пикетирований и демонстраций, на проведение которых в установленном порядке получено разрешение, освобождаются от административной ответственности, если ими своевременно приняты меры по прекращению указанных мероприятий в случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан.»).

¹¹ См. сноску 9 выше.

¹² Проект изменений и дополнений к Кодексу об административных правонарушениях Республики Казахстан, примечание к ст.373(4) («Иные участники собраний, митингов, шествий, пикетирований и демонстраций освобождаются от административной ответственности, если ими выполнены требования представителей власти, а равно организаторов и других лиц, ответственных за их проведение по прекращению указанных мероприятий в случаях, предусмотренных законами Республики Казахстан.»).

¹³ См., Европейский Суд по правам человека, Езелин пр. Франции [*Ezelin v. France*], постановление Суда от 18 марта 1991г., § 50.

4.4. Обязанности сотрудников правоохранительных органов и применение силы

30. В случае принятия Проекта закона в настоящей формулировке сотрудники правоохранительных органов получают полномочия применения физической силы и специальных средств для прекращения публичных мероприятий в случае нарушения «порядка» проведения подобных мероприятий¹⁴.
31. Данной нормой затрагиваются два взаимосвязанных, но все же независимых вопроса: (а) принципиальной допустимости применения физической силы и специальных средств для прекращения публичных мероприятий и охраны правопорядка во время их проведения; и (б) допустимых оснований для разгона публичных мероприятий (с или без применения силы). Заключение в отношении данных двух вопросов представлены отдельно.
- 4.4.1. Допустимость применения силы сотрудниками правоохранительных органов для охраны правопорядка во время проведения публичных мероприятий**
32. Принятие предлагаемых в рамках Проекта закона дополнений и изменений в закон «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» может создать риск практически неограниченного применения силы правоохранительными органами. Как было сказано ранее, неясность формулировок положений закона дает возможность субъективного его применения и, как следствие, риск злоупотреблений, так как сами исполнители (в данном случае, правоохранительные органы) потенциально получают исключительное право определения того, какие действия квалифицируются как «нарушение», достаточное для применения силы.
33. Законодателю рекомендуется проанализировать положения Кодекса ООН поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка [*UN Code of Conduct for Law Enforcement Officials*]¹⁵, а также Основных принципов ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка [*UN Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials*]¹⁶ и следовать канве базовых принципов, сформулированных в этих двух документах.
34. В частности, настоятельно рекомендуется пересмотреть положения Проекта закона с целью обеспечения гарантий того, что «должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, в какой это требуется для выполнения их обязанностей»¹⁷. Следует обратить внимание на то, что в Комментариях к данной статье Кодекса ООН говорится следующее: «а) в этом положении подчеркивается, что применение силы должностными лицами по поддержанию правопорядка должно носить исключительный характер; хотя оно подразумевает, что должностные лица по поддержанию правопорядка могут быть уполномочены на применение силы, какая является разумно необходимой при данных обстоятельствах, в целях предупреждения преступления или при проведении правомерного задержания

¹⁴ Проект изменений и дополнений к закону «Об органах внутренних дел Республики Казахстан», ст.13 («Сотрудники органов внутренних дел имеют право применять физическую силу и специальные средства, в том числе боевые приемы борьбы, наручники, резиновые палки, слезоточивые вещества, светозвуковые устройства отвлекающего действия, устройства для вскрытия помещений, принудительной остановки транспорта, водометы, служебных животных, бронемашин и другие специальные средства, перечень которых определяется правительством, для: ... 5. прекращения собраний, митингов, шествий, пикетирований и демонстраций в случаях нарушения их организаторами и участниками порядка проведения указанных мероприятий, установленного законодательными актами Республики Казахстан и неповиновения законным требованиям представителей местных исполнительных органов.»).

¹⁵ Полный текст Кодекса ООН поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка см. по ссылке: <http://www.un.org/russian/document/convents/lawenf.pdf> (последнее посещение 6 ноября 2006г.).

¹⁶ Полный текст Основных принципов ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка см. по ссылке: <http://www.un.org/russian/document/convents/firearms.htm> (последнее посещение 6 ноября 2006г.).

¹⁷ Кодекс ООН поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Статья 3.

правонарушителей или подозреваемых правонарушителей, или при оказании помощи; при таком задержании не может применяться сила, превышающая для этих целей пределы».

35. Что касается применения огнестрельного оружия, в Основных Принципах ООН говорится следующее: *«Должностные лица по поддержанию правопорядка 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 совершения особо серьезного преступления, влекущего за собой большую угрозу для жизни, с целью ареста лица, представляющего такую опасность, 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 жизни»¹⁸*. Следует обратить внимание на то, что стандарты, регулирующие применение огнестрельного оружия, в равной степени относятся и к применению любых других спецсредств, которые потенциально могут нанести людям, в том числе резиновых дубинок, резиновых пуль, слезоточивого газа и водометов.
36. В отношении проанализированного Проекта закона, высказанные мнения означают доработку в соответствии с принципом пропорциональности законодательства, регулирующего применения силы и специальных средств сотрудниками правоохранительных органов. Настоятельно рекомендуется предусмотреть возможность прекращения публичных мероприятий только в исключительных случаях, как крайнюю меру, и только в случае совершения насильственных действий хулиганского характера или явной и непосредственной угрозы возникновения насилия. Прекращение мероприятия не должно быть реакцией на нарушения, касающиеся лишь порядка проведения подобных мероприятий.
37. Далее, законом должна предусматриваться ответственность сотрудников правоохранительных органов за свои действия в процессе охраны правопорядка во время проведения публичных мероприятий, в том числе, наказание за злоупотребление полномочиями.

4.4.2. Прекращение публичных мероприятий: допустимые основания

38. Вопрос ограничения применения силы имеет непосредственное отношение к вопросу прекращения публичных мероприятий вследствие того, что в соответствии с принципом пропорциональности оба связаны с реакцией на насилие или на явную и непосредственную угрозу возникновения насилия. Общепринятым стандартом в данной сфере является то, что прекращение публичного мероприятия используется только как крайняя мера, т.е. в ситуации, когда все другие меры по предотвращению незаконных действий оказались неэффективны. В случае принятия решения о целесообразности и оправданности прекращения публичного мероприятия на основании конкретных обстоятельств и с целью предотвращения серьезных беспорядков, по возможности следует избегать применения силы. В Основных Принципах ООН ясно говорится, что *«при разгоне противозаконных собраний ненасильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка избегают применения силы или, если это невозможно, ограничивают такое применение до необходимого минимума»¹⁹*.
39. Следует отметить, что «незаконные» публичные мероприятия включают в себя достаточно широкий спектр действий от собраний, от однозначно незаконных (т.е. немирного характера, сопряженных с насилием), до мирных мероприятий, преследующих противозаконные цели (напр., публичные мероприятия, пропагандирующие войну;

¹⁸ Основные принципы ООН применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, Принцип 9.

¹⁹ Там же, Принцип 13.

регулирование процедуры проведения подобных мероприятий в большой степени зависит от норм национального уголовного законодательства), и далее вплоть до мероприятий, которые являются мирными, но проводятся в нарушение требований соответствующих законов (напр., мирное публичное мероприятие, проведенное, несмотря на запрет).

40. Последняя категория мероприятий требует особого внимания, так как в соответствии с международной практикой подобные мероприятия не должны автоматически прекращаться. Более приемлемым будет потребовать от участников разойтись и предупредить об ответственности за невыполнение данного требования. В случае отказа участников выполнить соответствующие требования, вместо прекращения мероприятия желательно принятие ретроспективных мер, т.е. по завершении мероприятия, преследования организатора(ов) мероприятия и его участников по закону за нарушение соответствующих его норм.
41. Следует обратить внимание на то, что мирные собрания, т.е. публичные мероприятия, единственным признаком незаконного характера которых является невыполнение требований порядка их подготовки, должны защищаться законом и ни в коем случае не должны подвергаться прекращению. Особый статус подобных спонтанных мероприятий соответствует тем же принципам, что и в отношении обеспечения организаторам и участникам публичных мероприятий возможности защиты на основании «разумного оправдания». Так как в некоторых случаях обстоятельства могут не позволить своевременно подать уведомление на проведение того или иного мероприятия, а данные обстоятельства, в свою очередь, может быть невозможно разумно и законно подтвердить или опровергнуть до непосредственного момента проведения того или иного мероприятия. В законе должно быть сформулировано право на проведение спонтанных собраний при условии, что они носят мирный характер, и при условии, что, в случае их проведения, инициаторы подобных мероприятий обязуются явиться в суд для дачи объяснений в отношении обстоятельств, которые не позволили им своевременно подать уведомление на их проведение. Соответствующие санкции могут быть предусмотрены в случае неспособности предоставить необходимые доказательства.

[конец текста]