



Страсбург/Варшава, 29 апреля 2009 г.

[Opinion-Nr.: FOA – KYR/128/2009]

www.legislationline.org

**Совет экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний
Европейская комиссия за демократию через право
(Венецианская комиссия)**

**Совместное экспертное заключение
БДИПЧ/ОБСЕ – Венецианской комиссии
по поводу
проекта Закона Кыргызской Республики
«О собраниях»**

СОДЕРЖАНИЕ:

- I. ВВЕДЕНИЕ
- II. МАСШТАБ АНАЛИЗА
- III. КРАТКИЙ ОБЗОР
- IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ
 - 4.1. **Наименование**
 - 4.2. **Предмет регулирования данного закона**
 - 4.3. **Определения**
 - 4.4. **Обеспечение права неграждан и других групп лиц на свободу мирных собраний**
 - 4.5. **Ограничения на места проведения собраний**
 - 4.6. **Уведомление о планируемом собрании**
 - 4.7. **Стихийные (спонтанные) собрания**
 - 4.8. **Наложение ограничений на проведение стихийного или запланированного собрания**
 - 4.9. **Ответственность участников незаконного собрания**
 - 4.10. **Определение мест для проведения собрания государством**
 - 4.11. **Обязанности местных органов власти и правоохранительных органов**
 - 4.12. **Порядок прекращения собрания**
 - 4.13. **Судебный контроль**
 - 4.14. **Толкование, исполнение и надзор**

I. ВВЕДЕНИЕ

1. *15 января 2009 года в БДИПЧ ОБСЕ поступил запрос от Омбудсмана Кыргызской Республики о проведении анализа проекта Закона Кыргызской Республики «О собраниях», находившегося в процессе разработки в аппарате омбудсмана.*
2. *Данный законопроект был инициирован Омбудсменом Кыргызской Республики в целях улучшения существующего Закона «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации». 13 августа 2008 года в данный закон были внесены изменения и дополнения, несмотря на критические замечания о том, что внесенные поправки не соответствовали международным стандартам в отношении обеспечения права на свободу мирных собраний, приведенным в Совместном экспертном заключении БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии №487/2008 [CDL-AD(2008)025], принятом 13 июня 2008 г.*
3. *Данная оценка была осуществлена совместно Советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний и Европейской комиссией за демократию через право Совета Европы [Венецианской комиссией].*
4. *Данное заключение подготовлено на основании текста неофициального перевода законопроекта на английский язык.*

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

5. В данном экспертном заключении приведен анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О собраниях» (далее «законопроект») на предмет соблюдения соответствующих международных и региональных стандартов и обязательств государств-членов ОБСЕ, а также в свете статьи 25 Конституции Кыргызской Республики, гарантирующей гражданам Республики право на свободу мирных собраний.¹ В заключении также содержится анализ законопроекта в свете соответствующего прецедентного права и общепринятой положительной международной практики в отношении регулирования вопроса о проведении общественных собраний.
6. Данное заключение было принято Советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний в качестве коллективного органа, и не должно истолковываться как подтверждение любых предыдущих комментариев по поводу законопроекта, сделанных отдельными членами Совета лично.
7. Данное заключение основано на нормах, являющихся обязательными для исполнения Кыргызской Республикой, в частности, на «Международном пакте о гражданских и политических правах», вступившем в силу в Республике Кыргызстан в 1995 году и

¹ Статья 25 Конституции гласит: «Граждане Кыргызской Республики имеют право мирно и без оружия проводить политические собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикеты при условии предварительного уведомления органов государственной власти или органов местного самоуправления. Порядок и условия их проведения определяются законом».

гарантирующим право на свободу мирных собраний.² В заключении также приводятся ссылки на Европейскую конвенцию защите прав человека и основных свобод³, гарантирующую право на свободу собраний в формулировках, аналогичных приведенным в «Международном пакте о гражданских и политических правах». Более того, широкая судебная практика Европейского суда по правам человека устанавливает важные критерии, определяющие пределы права на свободу мирных собраний, а также пределы ограничений, которые могут быть в законном порядке наложены на обеспечение этого права. Следует отметить, что Ст. 2 законопроекта содержит ссылку на эти международные обязательства, а также на общепризнанные принципы и нормы международного права.

8. Данное заключение также опирается на необязательные для исполнения международные документы, носящие декларативный или рекомендательный характер и разработанные в целях толкования соответствующих положений международных договоров. В заключении широко использованы «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской Комиссии по свободе мирных собраний» (в дальнейшем «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской Комиссии» или «Руководящие принципы»)⁴.
9. В данном заключении также приняты во внимания обязательства стран-участниц ОБСЕ в отношении свободы мирных собраний, согласно которым: *«Каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам»*.⁵
10. БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия хотели бы отметить, что мнения, представленные в данном документе, не будут иметь последствий в отношении каких-

²С полным текстом «Международного пакта о гражданских и политических правах» можно ознакомиться на сайте: http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm (дата последнего посещения сайта – 12 февраля 2009 г.). В частности, ст. 21 Пакта гласит: *«Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц»*.

³ С полным текстом «Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод» можно ознакомиться на сайте: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/html/005.htm> (дата последнего посещения сайта – 12 февраля 2009 г.). В частности, ст. 11 Конвенции гласит: *«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства»*.

⁴ «Руководящие принципы по свободе мирных собраний» подготовлены Советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний. Они были опубликованы в 2007 году и утверждены Венецианской Комиссией в июне 2008 года (CDL(2008)062). С полным текстом «Руководящих принципов» можно ознакомиться на сайте: http://www.osce.org/odihr/item_11_23835.html (дата последнего посещения сайта – 12 февраля 2009 г.).

⁵ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению КБСЕ (1990 г.), параграф 9(2).

либо других заключений или рекомендаций, которые БДИПЧ может сформулировать в дальнейшем в отношении рассматриваемых вопросов.

III. КРАТКИЙ ОБЗОР

11. Назначение законопроекта – создание правовой основы, позволяющей обеспечить свободу мирных собраний в соответствии с международными стандартами и рекомендациями БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии, представленными в их Совместном заключении №487/2008 [CDL-AD (2008)025] по поводу поправок к Закону Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации». Было бы полезно встретиться с омбудсменом Республики, чтобы получить более полное представление о том, каким образом будут функционировать административная и другие системы, предусматриваемые данным законом.
12. В законопроекте использован либеральный подход, и он в целом соответствует международным стандартам в отношении свободы мирных собраний. При применении данного закона следует пользоваться «Руководящими принципами БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской Комиссии».
13. Тем не менее, законопроект содержит пункты, которые могут иметь неверное толкование, а их практическое исполнение может представлять трудности. Большое внимание в законопроекте уделено обязанностям и пределам полномочий различных государственных органов, однако законопроект не затрагивает ряда категорий общественных собраний, а также допускает, что проведение собраний может регулироваться другими не определенными в нем законами.
14. При том, что конкретные положения закона не всегда вызывают возражения с точки зрения их соответствия требованиям международных стандартов, следует отметить, что в целом это очень конкретный и подробный законодательный акт – возможно, даже излишне подробный, что налагает дополнительное бремя как на лиц, желающих осуществить свое право на проведение собраний, так и на органы власти. К тому же некоторые положения законопроекта в отношении регулирования спонтанных собраний содержат некоторые противоречия. Однако эти положения можно легко исправить.
15. Ниже представлен подробный перечень рекомендаций:
 - a) Рекомендуются изменить наименование закона таким образом, чтобы оно четко отражало, что закон относится к свободе проведения *мирных* собраний; [п. 16]
 - b) Рекомендуются указать, что закон распространяется на все собрания, проводимые в общественных местах, независимо от их организатора или цели; [п. 17-20]
 - c) Рекомендуются изменить определение мирного собрания, указав, что термин «общественные собрания» относится только к общественным собраниям, проводимым *под открытым небом*; [п. 21-25]

- d) Рекомендуется также упомянуть в законе право детей, беженцев, инвалидов и иных лиц на организацию общественных собраний или участие в них; [п. 26]
- e) Рекомендуется ограничить запрет на проведение собраний в непосредственной близости от опасных объектов территориями, закрытыми для доступа общественности; [п. 27-30]
- f) Рекомендуется дополнить закон требованием к организаторам общественного собрания о предоставлении письменного уведомления о проведении собрания в четко определенный срок, с тем, чтобы облегчить принятие мер государственными органами. Форма уведомления государственных органов должна гарантировать ясное изложение соответствующих деталей планируемого мероприятия; соответственно, уведомление в устной форме допустимо только в исключительных случаях; [п. 31, 34]
- g) Рекомендуется дополнить закон требованием об уведомлении о планируемом собрании за 48 часов до его проведения, с тем, чтобы предоставить органам местной власти и другим ответственным органам возможность выполнить требования данного закона; однако с учетом прямой обязанности государства обеспечивать свободу собраний, это требование не должно являться абсолютным правилом, нарушение которого приведет к запрету собрания; [п. 32]
- h) Рекомендуется обязать государственные органы по просьбе организатора собрания выдавать письменное подтверждение о получении уведомления *сразу же* после его получения; [п. 33-34]
- i) Рекомендуется более четко сформулировать положения, относящиеся к спонтанным собраниям; [п. 35]
- j) Рекомендуется дополнить закон требованием к правоохранительным органам о проявлении терпимости в отношении незаконных, но мирных собраний, по возможности обеспечивая условия для проведения подобных мероприятий; [п. 36-37]
- k) Рекомендуется не предоставлять участникам права менять место, время и маршрут движения запланированного собрания, поскольку это может наложить излишнее бремя на государственные органы, ответственные за обеспечение должной защиты и безопасности; [п. 38-39]
- l) Рекомендуется дополнить закон статьей, обеспечивающей защиту лиц, которым было предъявлено обвинение в участии в незаконном собрании, как запланированном, так и спонтанном, в случае, если они не были осведомлены о незаконном характере такого мероприятия; [п. 40]
- m) Рекомендуется ограничить требование к исполнительно-регулятивным органам местного самоуправления о составлении плана действий только теми частями плана, которые относятся непосредственно к упомянутому мероприятию, тем самым исключив возможность вмешательства в осуществление права на свободу; [п. 43] Рекомендуется предоставить правоохранительным органам право изменять место проведения или маршрут движения в ходе собрания с ответ на возникновение угрозы здоровью или безопасности участников собрания; [п. 43]

- n) Рекомендуется определить в законе, какие именно виды услуг оплачиваются организаторами; [п. 44-45]
- o) Рекомендуется предусмотреть в законе ответственность правоохранительных органов за противоправное или несоразмерное использование силы; [п. 47-49]
- p) Рекомендуется переформулировать законопроект таким образом, чтобы требование об оперативном принятии решений о введении предварительных ограничений на проведение собрания также относилось к решениям апелляционного суда. [п. 50-51]
- q) После проведения реформ правительство должно на постоянной основе проводить консультации с представителями гражданского общества и другими соответствующими заинтересованными сторонами, чтобы гарантировать должное исполнение процедур по обеспечению свободы мирных собраний. С этой целью потребуются также официальный мониторинг и документирование порядка исполнения данного закона. [п. 52]

IV. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Наименование

16. В наименовании представленного законопроекта исправлены недочеты, существующие в наименовании действующего закона.⁶ Наименование действующего закона вызывает беспокойство ввиду своей неясности, чем нарушает принцип законности, который гласит, что закон должен быть ясным, убедительным, а последствия его нарушения – предсказуемыми. Тем не менее, рекомендуется изменить наименование законопроекта таким образом, чтобы в нем содержалось четкое указание на то, что закон относится к свободе *мирных* собраний: если собранию предоставляется защита, гарантируемая международными и региональными нормами, собрание должно быть «мирным».

4.2 Предмет регулирования настоящего Закона

17. В законопроекте отмечается, что он не распространяется на собрания, проводимые по инициативе государственных органов, органов местного самоуправления или организаций, участниками которых являются последние.⁷ Неясно, почему такая потенциально многочисленная группа лиц или организаций исключается из сферы регулирования данного законопроекта, особенно с учетом того, что одной из целей закона является ограничение возможностей для нарушения или ограничения прав и свобод других лиц (а также обеспечение законности, прозрачности и подотчетности). Это положение нарушает принцип равноправия всех потенциальных участников.

⁶ Действующий Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации», вступивший в силу 13 августа 2008 года.

⁷ Законопроект, пп. 1 и 2 п. 2. Ст. 1.

18. В законопроекте также упомянуто, что этот закон не распространяется на собрания, «являющиеся предметом регулирования других законов»⁸, однако при этом конкретно не указано, предметом регулирования каких именно других законов могут являться собрания. Поскольку данный законопроект предлагается в качестве общего закона, регулирующего свободу собраний, возможность регулирования собраний иными не конкретизированными законами может создать основу для злоупотребления данным законом. Помимо этого, это положение подрывает требование к предсказуемости закона: как может лицо оценить, будет ли организация собрания или участие в нем в его/ее стороны соответствовать закону, либо определить, какие последствия может это повлечь за собой, если неясно, какие именно законы регулируют проведение общественных собраний? Таким образом, необходимо точно и конкретно указать в данной статье эти «другие законы».
19. В законопроекте сказано, что он не распространяется на мероприятия «коммерческого, культурно-зрелищного характера и спортивные мероприятия»⁹. Возможно, стоит пересмотреть данное положение, с тем, чтобы не исключать подобные мероприятия из сферы регулирования данного закона в случаях, когда они подразумевают проведение собрания в общественном месте с целью выражения общих интересов. Более предпочтительными по сравнению с данным общим исключением являются узко ограниченные исключения в отношении мероприятий определенной категории, с четким обоснованием причин для их исключения.
20. В законопроекте также сказано, что «Особенности, связанные с проведением собраний, осуществляемых в рамках избирательных кампаний, подготовки и проведения референдума, не противоречащие настоящему Закону, могут быть предусмотрены соответствующими законами»¹⁰. Для регулирования собраний в предвыборный период не требуется отдельного закона. Напротив, общий закон о собраниях должен охватывать собрания, связанные с предвыборными кампаниями, неотъемлемой частью которых является организация общественных мероприятий. Действительно, использование права на свободу мирных собраний обычно повышает контекст выборов в случаях, когда оппозиционные политические партии, а также иные группы и организации желают представить общественности свои взгляды.

4.3 Определения

21. Законопроект предлагает следующее определение общественного собрания: «Мирные собрания – это публичные мероприятия с участием граждан, проводимые по инициативе граждан или организаций, направленные на привлечение общественного внимания и (или) выражения мнения по каким-либо вопросам, являющиеся мирными (ненасильственными и невооруженными) по своему характеру и не преследующими противоправных целей».¹¹ Это определение заслуживает одобрения в той степени, в какой оно отражает характеристики, общие для всех общественных собраний, не сводя их к мероприятиям определенного типа.

⁸ Законопроект, пп. 3 п. 2. Ст 1.

⁹ Там же, пп. 4 п. 2. Ст 1.

¹⁰ Там же, п. 2 Ст. 2.

¹¹ Там же, пп. 1 п. 1. Ст. 3.

22. Согласно определению, принятому в прецедентном праве в области прав человека, свобода собраний рассматривается как основополагающее демократическое право, которое не должно толковаться ограничительно и охватывает все типы мирных собраний с целью выражения общих интересов, как общественных, так и частных. Определение, приведенное в законопроекте, также соответствует «Руководящим принципам БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии», определяющим собрание как *«намеренное и временное присутствие в общественном месте, не являющееся зданием или сооружением, группы лиц с целью выражения общих интересов»*.¹²
23. Тем не менее, рекомендуется дополнить определение мирного собрания, указав, что термин «общественные собрания» относится исключительно к общественным собраниям *под открытым небом*.
24. Также заслуживают одобрения определения контрсобраний и спонтанных собраний, содержащиеся в Статье 3 законопроекта.
25. Определения, содержащиеся в пунктах 8¹³ и 9¹⁴ Статьи 3, кажутся круговыми; неясно, с какой целью они приведены.

4.4 Обеспечение права неграждан и других групп лиц на свободу мирных собраний

26. В законопроекте ясно сказано, что не-граждане Кыргызской Республики, а также лица без гражданства имеют право на организацию общественных собраний и участие в них; хотя по всему тексту законопроекта упоминается слово «граждане», в законопроекте сказано, что это определение относится к «гражданам Кыргызской Республики, иностранным гражданами или лицам без гражданства»¹⁵. Это положение заслуживает одобрения и соответствует «Руководящим принципам БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии», в которых подчеркивается: *«Право на свободу организации публичных собраний и участия в них должно быть гарантировано [...] гражданам и негражданам (включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов)»*.¹⁶ Однако было бы желательно упомянуть права иных групп, таких как беженцы, инвалиды или дети, на организацию общественных собраний или участие в них, либо использовать язык «Международного пакта», чтобы избежать разночтений, употребляя в этом смысле слова «каждый человек» с указанием исключений, либо просто перечислить все категории людей, пользующихся этим правом¹⁷.

¹² БДИПЧ ОБСЕ – Венецианская комиссия «Руководящие принципы в отношении свободы мирных собраний», п. 13.

¹³ Законопроект, п. 8 Ст. 3 гласит: «Органы местного самоуправления – представительные и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления».

¹⁴ Там же, п. 9 Ст. 3 гласит: «Местная государственная администрация – районная и областная местная государственная администрация».

¹⁵ Там же, пп. 5 п. 1 Ст. 2.

¹⁶ БДИПЧ ОБСЕ – Венецианская комиссия «Руководящие принципы в отношении свободы мирных собраний», стр. 14.

¹⁷ В частности, см. решение Европейского суда по правам человека от 9 апреля 2002 года по делу «Кише против Франции» (*Cissé v. France*), § 50, в котором Суд постановил, что нарушение права на свободу мирных

4.5 Ограничения на места проведения собраний

28. Еще одним новым аспектом законопроекта по сравнению с существующим законодательством Республики Кыргызстан является отсутствие автоматических ограничений, относящихся к запрету проведения собраний в определенных местах. Единственными упомянутыми ограничениями являются ограничения на проведение собраний на железнодорожных магистралях, в помещениях, занимаемых органами государственной власти и местного самоуправления с нарушением режима работы этих органов, и в помещениях со специальным режимом безопасности труда либо специальными правилами техники безопасности, а также представляющих опасность для жизни и здоровья.¹⁸
29. Это положение удовлетворяет принципу соразмерности. Соразмерность является одним из основных критериев, которыми должно руководствоваться государство при наложении ограничений, и которые часто должным образом не принимаются во внимание. Принцип соразмерности требует от государства достижения установленных целей с использованием средств, предусматривающих минимальное вмешательство. Законным интересом государства является, с одной стороны, обеспечение интересов общества в целом и общественного порядка, а с другой стороны – обеспечение должного права на свободу собраний. С этой точки зрения, допустимо принятие некоторых прямых мер для обеспечения мирного проведения законных демонстраций. Процедура уведомления о планируемом собрании должна рассматриваться как такого рода мера, при условии, что она не будет использоваться для создания препятствий в проведении собрания или для его недопущения. Более того, в «Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии» сказано, что *«принцип соразмерности [...] требует, чтобы власти не прибегали к практике частого применения ограничений, которые в корне меняют характер мероприятия, например, изменяя маршрут шествий таким образом, чтобы он проходил через удаленные от центра районы города. [...] автоматическое применение предусмотренных законом ограничений [...] обычно приводит к тому, что под действие ограничений подпадает чрезмерно большое количество мероприятий. В результате, в виду отсутствия учета конкретных обстоятельств в каждом отдельно взятом случае, имеет место нарушение принципа соразмерности».*^[11]
30. Однако в том, что касается запрета на проведение общественных собраний около опасных объектов [т.е. объектов, представляющих опасность для жизни и здоровья], любое ограничение следует ограничить территориями, закрытыми для общественного доступа, и предположительно огражденными. Если территория около опасного объекта открыта для общественного доступа, нет причин запрещать проведение на этом же месте законного общественного собрания.¹⁹

собраний не может быть оправдано ссылкой на тот факт, что заявитель является нелегальным иммигрантом; см. также Замечание общего порядка №15 Комитета ООН по правам человека в рамках «Международного пакта о гражданских и политических правах», §7: *«На иностранцев распространяется право на мирные собрания и на свободу ассоциации. (...) В применении этих прав не должно быть какой-либо дискриминации между иностранцами и гражданами. Эти права иностранцев могут быть подвергнуты лишь таким ограничениям, которые могут быть введены в соответствии с Пактом».* См. также «Заключение Венецианской комиссии по поводу закона о свободе собраний в Азербайджане», CDL-AD(2006)034, §§ 29 -30.

¹⁸ п. 2 Ст. 12 законопроекта.

¹⁹ Совместное заключение БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии №487/2008 [CDL-AD(2008)025], п. 25.

31. Помимо этого, законопроект налагает на органы государственной власти и местного самоуправления обязательство довести до сведения организаторов и участников собраний информацию о помещениях, где проведение собраний запрещено в связи с вышеуказанными условиями.²⁰ Это последнее требование кажется излишним: поскольку в законопроекте четко перечислены типы территорий, на которых проведение собраний не допускается, нет причины обязывать органы государственной власти предоставлять дополнительную информацию о местах, где проведение собраний запрещено, при условии, что в этих местах будут установлены ясные обозначения о запрете проведения в них собраний согласно требованиям данного закона.

4.6 Уведомление о планируемом собрании

32. Согласно положениям законопроекта, уведомление о проведении мирного собрания осуществляется в устной или письменной форме, не ранее двухнедельного срока до дня его проведения. Однако законопроект не предоставляет ни органам государственной власти, ни органам местного самоуправления права на запрет или ограничение проведения собрания по причине непредставления уведомления²¹. Возможно, представление уведомления в письменной форме упростит исполнение всех необходимых процедур со стороны соответствующих государственных органов, а также гарантирует, что все аспекты планируемого мероприятия будут четко расписаны, чтобы избежать возможности возникновения разногласий позднее, хотя согласно требованиям, предъявляемым к государственным органам в отношении «плана действий», все необходимые детали должны быть представлены в письменной форме (в отношении «плана действий» см. также замечания в п. 43 ниже). В любом случае, можно добавить также определенные положения в отношении тех собраний, уведомления о которых не было представлено²².

33. Рекомендуются также более четко определить в законе сроки представления уведомления о планируемом собрании. Законопроект предусматривает, что уведомление должно быть представлено не ранее двухнедельного срока до дня проведения²³, не определяет минимального срока представления уведомлений. Учитывая, что законопроект обязывает органы местного самоуправления принимать «в соответствии с настоящим Законом правила о предоставлении дополнительных гарантий пользования правом на мирные собрания» и требует от государственных органов «разработки и принятия плана действий по обеспечению проведения

²⁰ Законопроект, п. 3 Ст. 12.

²¹ Законопроект, п. 2 Ст. 11.

²² См. например, решение Европейского суда по правам человека по делу «Зилиберг против Молдовы» (заявление №. 61821/00; 4 мая 2004 г.): «Суд считает, что, поскольку Государство обладает правом требовать уведомления, оно должно иметь возможность применения санкций по отношению к лицам, участвующим в демонстрациях, не соответствующих данному требованию. Невозможность наложения таких санкций делает право государства требовать уведомления иллюзорным». При этом необходимо учесть, что мы также рекомендуем включить в законопроект необходимость защиты лиц, которым было предъявлено обвинение в участии в незаконном собрании, в случае, если они не были осведомлены о незаконности собрания.

²³ Законопроект, п. 1 Ст. 11. В законопроекте (п. 3, Ст. 4) также содержится следующее требование: «Органы местной государственной администрации и местного самоуправления при получении сведений о планируемом или проводимом собрании обязаны незамедлительно поставить в известность о них исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления территории проведения собрания».

планируемого мирного собрания, информируют о нем органы внутренних дел и организаторов планируемых мирных собраний»²⁴, рекомендуется добавить в закон требование о представлении уведомления как минимум за 48 часов до планируемого собрания, чтобы дать сотрудникам этих органов возможность подготовиться к его проведению.

34. Рекомендуется также внести поправки в п. 3 Ст. 11, добавив требование в отношении органов власти о *безотлагательной* выдаче организаторам письменного подтверждения факта получения уведомления.
35. Вышеупомянутые рекомендации подчеркивают, что целью процедуры уведомления является предоставление органам власти информации, которая должна помочь им в обеспечении права на свободу собраний, а не создание системы, в рамках которой для проведения собрания требуется разрешение. Это подчеркивает и тот факт, что право на свободу собраний предоставляется всем, и все, что закон непосредственно не запрещает, следует считать разрешенным.²⁵

4.7 Спонтанные собрания

36. Другим положительным аспектом законопроекта являются положения относительно спонтанных собраний. В законопроекте подчеркивается необходимость способствования спонтанным собраниям, упомянутых в п. 2, Ст. 3²⁶, п. 1, Ст. 9²⁷ и п. 2, Ст. 11²⁸. Спонтанные собрания по определению не могут быть спланированы заранее, поскольку обычно возникают в ответ на какое-либо явление, которое невозможно предусмотреть заранее. По этому поводу в «Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской Комиссии по свободе мирных собраний» отмечается: «*Возможность реагировать мирно и незамедлительно (спонтанно) на определенные события, эпизоды, другие собрания или выступления является важным элементом свободы собраний. [...] Следовательно, государственные органы обязаны защищать любые стихийные собрания и способствовать их проведению при условии, что они носят мирный характер*».²⁹ Тем не менее, наряду с положениями, признающими важность спонтанных собраний, в законопроекте также содержатся некоторые не столь ясные положения (см. также п. 47 в параграфе «4.12 Порядок прекращения собрания» ниже):

²⁴ Законопроект, пункты 2 и 4 Статьи 5. Статья 8 гласит, что План действий должен «предусматривать перечень мер по организации проведения мирного собрания, охране и обеспечению безопасности, как участников мирных собраний, так и других лиц, оказавшихся на территории проведения мирного собрания, а также порядок взаимодействия органа исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления с органами внутренних дел и с организаторами мирного собрания при его проведении».

²⁵ Совместное заключение БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии №487/2008 [CDL-AD(2008)025], пп. 95-96; БДИПЧ ОБСЕ – Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», Принцип 1 (стр.13).

²⁶ Законопроект, п. 2 Ст. 3 определяет спонтанные собрания как «заранее не планируемые мирные собрания, проводимые исключительно по инициативе граждан».

²⁷ Там же, п. 1 Ст. 9 предусматривает, что местные органы власти «обязаны направить на место проведения, прохождения маршрута спонтанного мирного собрания своих сотрудников с целью оценки ситуации на месте и разработке мер по обеспечению проведения спонтанного мирного собрания».

²⁸ Там же, п. 2 Ст. 11 гласит, что «Органы государственной власти и местного самоуправления не вправе устанавливать запрет или ограничение на проведение мирных собраний в отсутствие уведомления».

²⁹ БДИПЧ ОБСЕ – Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», стр.15

- П. 1 Ст. 6 гласит, что органы внутренних дел обычно получают предварительную информацию о спонтанных собраниях (аналогично планируемому мероприятию);
- Аналогично, п. 2 Ст. 9 гласит, что схема разработки Плана действий в отношении запланированных собраний относится также и к спонтанным собраниям. Однако в свете определения спонтанного собрания, приведенного в п. 3 Ст. 3, очевидно, что эти спонтанные собрания не планируются заранее и поэтому в случае подобных собраний властям не может быть формально предоставлено никакой предварительной информации. По существу, маловероятно, чтобы меры, предусмотренные Статьей 8 в отношении планов действий по планируемому собранию, распространялись и на спонтанные собрания;
- Более того, в отношении п. 5 Ст. 5³⁰ неясно, отличается ли требование в отношении органов власти о принятии «мер по обеспечению проведения спонтанных собраний», от «Мер по обеспечению проведения спонтанных мирных собраний» в Ст. 9. Возможно, это упущение в английском переводе законопроекта, однако рекомендуется пояснить, что подразумевается под фразой «обеспечение проведения». Как минимум, рекомендуется добавить слово «мирный», чтобы фраза звучала следующим образом «мер по обеспечению мирного проведения спонтанных собраний...».
- В п. 1 (2) Ст. 15 («Порядок прекращения собрания») содержится упоминание об «организаторах» спонтанных собраний, что неверно, поскольку спонтанные мероприятия часто бывают неорганизованными.

4.8 Наложение ограничений на проведение спонтанного или запланированного собрания

37. Любое собрание, проводимое в общественном месте, в определенной степени нарушает обычный ход жизни (в том числе создает препятствия движению транспорта), однако при условии, что участники собрания не будут совершать насильственных действий, важно проявление властями толерантности по отношению к мирным собраниям, даже если они являются незаконными.³¹
38. Важно также отметить, что в случае, если собрание было запрещено в законном порядке, но его организаторы отказываются следовать законным ограничениям, правоохранительные органы должны изыскать возможности контролировать собрание таким образом, чтобы гарантировать поддержание общественного порядка. При необходимости организаторы (или иные физические лица) могут быть подвергнуты судебному преследованию позднее. Это предпочтительней, чем требовать от полиции попыток «прекратить» собрание, создавая опасность применения силы и принуждения. Это особенно важно в тех случаях, когда собрание незаконно, но носит мирный

³⁰ Ст. 5.5 проекта данного Закона требует от исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления принятия мер «по обеспечению проведения спонтанных мирных собраний».

³¹ См. прецедентную практику Европейского суда по правам человека, дело «Ойя Отоман против Турции», параграфы 38-42.

характер, т.е. его участники не предпринимают насильственных действий³². В таком случае важно проявление властями толерантности, поскольку любое силовое вмешательство может оказаться несоразмерным.³³

39. В законопроекте справедливо отмечается, что местные органы власти уполномочены изменять время, место проведения и маршрут движения участников мирных спонтанных собраний только при наличии реальной угрозы его проведению либо безопасности его участников или иных лиц, находящихся по соседству.³⁴ Государственные органы могут вносить подобные изменения, только уведомив организаторов о причинах такого решения. Тем не менее, рекомендуется, чтобы государственные органы также уведомляли участников о причинах такого решения. Важно также предоставлять организаторам возможность оспорить решение местных органов власти в соответствующих органах, в том числе в суде. В закон необходимо включить особое указание на этот счет (аналогичное приведенному в п. 4 Ст. 14 законопроекта, предусматривающему возможность обжалования судебного решения о запрете проведения собрания в суде вышестоящей инстанции).
40. Рекомендуется также изменить или изъять п. 1 Ст. 10, предусматривающий право участников собрания изменять место, время проведения и маршрут движения, поскольку это может лечь излишним бременем на правоохранительные органы в ходе обеспечения безопасности участников собрания.

4.9 Ответственность участников незаконного собрания

41. Законопроект не предусматривает какой-либо ответственности участников собрания в случае, если собрание приобретает немирный характер или преследует незаконные цели. В соответствии с «Руководящими принципами БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской Комиссии»: *«В законе также следует предусмотреть возможность для защиты участников, которым было предъявлено обвинение в участии в собрании с нарушением закона, если эти участники не были осведомлены о незаконном характере такого собрания»*³⁵. Таким образом, рекомендуется дополнить законопроект положением, предусматривающим освобождение от ответственности в подобных случаях. Свобода принимать участие в мирном собрании столь важна, что лицо не должно нести наказания за участие в демонстрации, которая не была запрещена, при условии, что само это лицо намеренно не совершало каких-либо противоправных действий.³⁶

³² См. БДИПЧ ОБСЕ – Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы по свободе мирных собраний»*, п. 135, который гласит, что *«критерием для оценки правомерности ограничения должно быть наличие непосредственной угрозы применения насилия»*.

³³ См. прецедентную практику Европейского суда по правам человека, дело «Балчик против Турции», пп. 47-53; см. также БДИПЧ ОБСЕ – Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы по свободе мирных собраний»*, п. 137: *«Правоохранительным органам не следует прибегать к принудительному прекращению собраний, если они проходят мирно»*, и п. 140: *«Если принудительное прекращение собрания представляется необходимым, то любое вмешательство со стороны полиции следует предварить ясным и хорошо слышимым предупреждением в адрес организаторов и участников собрания»*.

³⁴ Проект Закона, п. 3 Ст. 9.

³⁵ См. БДИПЧ ОБСЕ – Венецианская комиссия, *«Руководящие принципы по свободе мирных собраний»*, п. 98

³⁶ См. прецедентную практику Европейского суда по правам человека, дело «Езелин против Франции», п. 53.

4.10 Определение мест для проведения собраний государством

42. Заслуживает одобрения тот факт, что законопроект не предоставляет государственным органам полномочий на отведение определенных мест для проведения собраний, что также соответствует рекомендациям БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии.³⁷

4.11 Обязанности органов местного самоуправления и правоохранительных органов

43. Законопроект содержит целый перечень обязанностей и функций органов местного самоуправления, включая правоохранительные органы, по обеспечению права на свободу мирных собраний на практике. Большая часть этих положений заслуживает одобрения. К таким положительным аспектам относится требование в отношении органов местного самоуправления о принятии правил о предоставлении дополнительных гарантий пользования правом на мирные собрания; разработке плана действий по обеспечению проведения планируемого мирного собрания, а также информирование о нем органов внутренних дел и организаторов планируемых мирных собраний, и другие требования³⁸. Тем не менее, многие вопросы, которые требуется включить в план действий, могут быть неактуальны для многих собраний, и поэтому их необходимость следует предусмотреть только в случаях, когда они относятся непосредственно к запланированному мероприятию. В частности, требование разрабатывать «план действий» по каждому запланированному собранию сложно, а то и невозможно выполнить как органам местного самоуправления, так и организаторам собрания. Многие вопросы, которые требуется включить в план действий, неактуальны для многих собраний и сами по себе приравниваются к необоснованному вмешательству в обеспечение права на организацию собраний и участие в них. Очевидно, что для немногочисленных собраний нет необходимости в составлении плана действий. Требование о разработке плана действий, содержащееся в п. 3 (1) Ст. 8, очевидно относится ко всем планам действий. П. 3 (1) Ст. 8 следует переформулировать следующим образом «Разработчики плана действий могут осуществлять», а не «Разработчиками плана действий ... осуществляется», тем самым предоставляя им право по собственному усмотрению осуществлять или не осуществлять сбор информации и т.д., в зависимости от обстоятельств.
44. Рекомендуются также предоставить правоохранительным органам право на изменение маршрута движения в ходе мирного собрания в случае возникновения угрозы безопасности участников или широкой общественности.³⁹
45. Законопроект гласит, что органы самоуправления «обеспечивают платное оказание услуг и предоставление оборудования, истребованных организатором собрания в случаях, когда данные услуги в соответствии с настоящим Законом не обеспечиваются на безвозмездной основе»⁴⁰. Необходимо указать в законе, какие именно услуги должны оплачиваться организаторами, с тем, чтобы гарантировать, что им не будет вменена в обязанность, к примеру, оплата расходов по обеспечению

³⁷ См. БДИПЧ ОБСЕ – Венецианская комиссия, «Руководящие принципы по свободе мирных собраний», п. 42/

³⁸ Законопроект, Ст. 5.

³⁹ Там же, п. 2 Ст. 7.

⁴⁰ Там же, п. 7 Ст. 5.

общественной безопасности или регулированию дорожного движения, поскольку эти расходы должно покрывать государство.

46. Еще одно положение, требующего пояснений – это запрет на реализацию спиртных напитков в местах проведения собраний или в непосредственной близости от них на срок проведения собрания⁴¹. Неясно, насколько необходим, желателен или осуществим на практике подобный широкий запрет.
47. Одним из положительных аспектов законопроекта является требование о принятии мер в отношении лиц, *«умышленно нарушающих общественный порядок, совершающих или подстрекающих к совершению противоправных действий, препятствующих достижению целей мирного собрания»* без прекращения собрания.⁴²

4.12 Порядок прекращения собрания

48. Законопроект предусматривает прекращение собрания только в случае принятия соответствующего решения судом. В случае запрета судом проводимого собрания исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления совместно с органами внутренних дел в письменной форме оповещают организаторов собрания⁴³.
49. Однако законопроект также предусматривает оповещение в устной форме в случае запрета судом спонтанного собрания. В таком случае организаторов и участников собрания уведомляют о принятом судом решении, при этом также *«устанавливают время для его добровольного выполнения»*⁴⁴.
50. Собрание может быть прекращено только в случае невыполнения решения суда организаторами или участниками собрания. В законопроекте также содержится четкое указание на случай возможного прекращения собрания: *«Порядок действий органов внутренних дел не должен предусматривать применение физической силы, в том числе специальных боевых приемов рукопашного боя, подручных средств, специальных средств и оружия для обеспечения исполнения решения суда»*⁴⁵. Этот пункт имеет положительное значение с точки зрения соблюдения принципа соразмерности. Согласно международным стандартам, сотрудники правоохранительных органов могут применять силу только в случае крайней необходимости и в той мере, соразмерной цели, которую нужно достичь, а также используя методы, которые сводят к минимуму возможность причинения ущерба и нанесения ранений⁴⁶. С целью усилить данное положение рекомендуется дополнить закон пунктом об ответственности правоохранительных органов за неправомерное или несоразмерное применение силы.

⁴¹ Законопроект, п. 9 Ст. 5

⁴² Там же, Ст. 13

⁴³ Там же, пп.1 п. 1 Ст. 15.

⁴⁴ Там же, пп. 2 п. 1 Ст. 15.

⁴⁵ Там же, п. 2 Ст. 15.

⁴⁶ См. «Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка», принятые ООН, пункты 13 и 14, http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_comp43.htm

4.13 Судебный контроль

51. Согласно проекту закона, право на запрет как запланированного, так и спонтанного собрания принадлежит исключительно суду. Более того, в законопроекте отмечается, что ограничения могут быть наложены исключительно «в случаях, когда цели собрания являются противоправными, в том числе преследование пропаганды войны, разжигания национальной, расовой или религиозной ненависти, подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию, нарушению территориальной целостности, нарушение общественного порядка, организация массовых беспорядков».⁴⁷ Этот перечень не выходит за пределы допустимых законных ограничений и соответствует международным стандартам. Положительным является также тот факт, что бремя доказывания оснований для запрета определенного собрания лежит на заявителе (требующем запрета собрания).
52. Проект закона также предусматривает, что решение о введении запрета проведения определенного собрания должно быть вынесено в течение 24 часов с момента подачи заявления и вступает в силу со дня его принятия, а также может быть обжаловано в вышестоящий суд⁴⁸. Оба этих положения соответствуют рекомендациям, содержащимся в предыдущем заключении БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии и поэтому заслуживают одобрения⁴⁹. В проекте закона следует также более четко указать, что требование об оперативном принятии решения относится также к апелляционному суду. В законе можно также определять срок принятия такого решения.

4.14 Толкование, исполнение и надзор

53. После вступления закона в силу особое значение приобретет его толкование и исполнение в соответствии с международными стандартами по правам человека. В этом отношении, Европейский суд по правам человека указывает на то, что право на свободу мирных собраний не должно толковаться ограничительно, а любые ограничения необходимо толковать в узком смысле, а также на то, что, в целом, права должны «существовать не в виде теории или иллюзии», но «эффективно реализовываться на практике». После утверждения реформ правительство должно систематически проводить консультации с представителями гражданского общества и другими соответствующими заинтересованными сторонами, с целью гарантировать эффективность процедур, упрощающих обеспечение свободы собраний на практике. С этой целью необходимы также официальный мониторинг и документирование процесса исполнения закона. Обязанность пересматривать данный закон и контролировать его исполнение, а также, при необходимости, ответственность за предоставление соответствующих рекомендаций Правительству, может быть возложена на официальный контрольный орган. Необходимо подчеркнуть важность подготовки сотрудников полиции и других органов, ответственных за исполнение закона.

⁴⁷ Законопроект, пункты 1 и 2 Ст. 14.

⁴⁸ Там же, пункты 3 и 4 Ст. 14.

⁴⁹ Совместное заключение БДИПЧ ОБСЕ – Венецианской комиссии №487/2008 [CDL-AD(2008)025], пп. 51-52