



Страсбург/Варшава, 27 июня 2008 г.

[Opinion-Nr.: FOA – KYR/111/2008]

www.legislationline.org

Совет экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний

**Европейская комиссия за демократию через право
(Венецианская комиссия)**

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ ПО ПОВОДУ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ К ЗАКОНУ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ПРАВЕ ГРАЖДАН СОБИРАТЬСЯ МИРНО, БЕЗ ОРУЖИЯ, СВОБОДНО ПРОВОДИТЬ МИТИНГИ И ДЕМОНСТРАЦИИ»

Заявление: Данное экспертное заключение вынесено Советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний в качестве коллективного органа и не должно быть истолковано как подтверждение каких-либо предыдущих или последующих комментариев по поводу законопроекта, сделанных индивидуально отдельными членами Совета.

СОДЕРЖАНИЕ:

1. ВВЕДЕНИЕ
2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА
3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ СВОБОДЫ СОБРАНИЙ
4. КРАТКИЙ ОБЗОР
5. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

I. ВВЕДЕНИЕ

1. 2 июня 2008 года через центр ОБСЕ в Бишкеке в БДИПЧ ОБСЕ поступил запрос от председателя законодательного органа (Жогорку Кенеша) Кыргызстана на проведение анализа проекта изменений и дополнений к Закону Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации». Поправки к закону были утверждены Жогорку Кенешем 13 июня 2008 года.
2. Данное заключение подготовлено на основании текста неофициального перевода поправок на английский язык.

II. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

3. В заключении приведен анализ изменений и дополнений (*здесь и далее, «ИД»*) к Закону Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации» (*здесь и далее, «Закон»*) на предмет их соответствия соответствующим международным и региональным стандартам и обязательствам ОБСЕ. В заключении также приведен анализ ИД в свете соответствующего прецедентного права и общепринятой позитивной международной практики в отношении регулирования вопроса о проведении общественных собраний.
4. Помимо норм, являющихся обязательными для исполнения Кыргызской Республикой, данное заключение также опирается на необязательные для исполнения международные документы, имеющие декларативный или рекомендательный характер и разработанные в целях толкования соответствующих положений международных договоров. В заключении широко использованы «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе мирных собраний» (в дальнейшем «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ или «Руководящие принципы»»).¹ Кыргызская Республика не ратифицировала Европейскую Конвенцию о защите прав человека, определяющую международные стандарты в отношении гарантии права на свободу мирных собраний и возможные ограничения на пользование этим правом. Следует отметить также, что в 1995 году в Кыргызской Республике вступил в силу Международный пакт о гражданских и политических правах, который гарантирует право на проведение мирных собраний на тех же условиях, что и Европейская конвенция о защите прав человека, и налагает на Республику правовые обязательства.
5. Статья 25 Конституции Кыргызской Республики гарантирует гражданам Республики право собираться мирно.
6. БДИПЧ ОБСЕ хотело бы отметить, что мнения, представленные в данном документе, не будут иметь последствий в отношении каких-либо других заключений или рекомендаций, которые БДИПЧ может сформулировать в отношении рассматриваемых вопросов в дальнейшем.

¹ «Руководящие принципы по свободе мирных собраний» подготовлены Советом экспертов БДИПЧ ОБСЕ по вопросам свободы собраний. Они были опубликованы в 2007 году. С полным текстом «Руководящих принципов» можно ознакомиться на сайте: http://www.osce.org/odihr/item_11_23835.html (дата последнего посещения 6 июня 2008 г.).

III. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОТНОШЕНИИ СВОБОДЫ СОБРАНИЙ

7. Международные и европейские стандарты в отношении права на свободу собраний, установленные, в основном, Международным пактом о гражданских и политических правах (*здесь и далее*, «Международный пакт»)² и Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод (*здесь и далее*, «Европейская конвенция»)³ в совокупности с соответствующими законодательными актами, уже приводились и обсуждались в различных экспертных заключениях Венецианской комиссии.⁴ Эти стандарты можно обобщить следующим образом:

- *Свобода собраний является одним из основных демократических прав и ее толкование не должно носить ограничительный характер.*
- *Собрание включает все виды собраний, как общественных, так и частных, при условии, что они носят «мирный» характер.*
- *Это «квалифицированное» право и государство может ограничить его только при наличии серьезных оснований. Статья 11(2) Европейской конвенции прямо допускает наложение ограничений, «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». Государству предоставляются широкие возможности для определения мер для предотвращения беспорядков или преступлений, либо с целью защиты прав и свобод других лиц.*
- *Режим выдачи предварительного разрешения на проведение мирных собраний необязательно является посягательством на право на свободу собраний, однако не должен ущемлять на право как таковое.*
- *Для обеспечения условий для осуществления права на свободу собраний необходимым может оказаться вмешательство государства, что потребует принятия позитивных мер с целью создания возможностей для того, чтобы законные демонстрации продолжались в мирном режиме. Это подразумевает достижение справедливого баланса между интересами лиц, желающих осуществить свое право на свободу собраний, и общими интересами остальной части общества, например, посредством применения принципа соразмерности.*
- *Осуществление основных прав и свобод является типичным конституционным вопросом, и в этом качестве, в принципе, регулируется преимущественно Конституцией.*

² С полным текстом Пакта можно ознакомиться на сайте http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm (дата последнего посещения 26 июня 2008 г.).

³ С полным текстом Конвенции можно ознакомиться на сайте <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/html/005.htm> (дата последнего посещения 26 июня 2008 г.).

⁴ Кыргызстан является членом Венецианской Комиссии с 2004 г.

- *Необходимо предоставить возможности для осуществления основных прав, по возможности, без ограничений, за исключением случаев, когда их осуществление представляет угрозу общественному порядку, или в случаях, требующих вмешательства государства. Конвенция требует наличие законодательной основы для любого вмешательства в право на свободу мирных собраний. Иными словами, соответствующие ограничения должны фокусироваться на том, что запрещено, а не на том, что дозволено: следует четко определить, что все, что не запрещено – то разрешено, и наоборот.*
- *Соответственно, государству необязательно принимать конкретный закон о публичных мероприятиях и собраниях, поскольку контроль подобных мероприятий может быть предоставлен обычной полиции, а права в отношении этих мероприятий могут быть субъектом общего административного права.*
- *В случае принятия специальных законов, посвященных праву на свободу собраний, следует ограничиваться определением правовых основ для допустимого вмешательства государственных властей и регулирования системы выдачи разрешений, без ненужных подробностей.*

8. Настоящий Закон касается права на свободу собраний, предоставляемого, в частности, Статьей 11 Европейской конвенции и Статьей 21 Международного пакта.

IV. КРАТКИЙ ОБЗОР

9. ИД к закону вызывают серьезную озабоченность по ряду вопросов и содержат отступления от стандарта, поддерживаемого Законом в его формулировке до внесения ИД. В существующей редакции Закон не отражает международных норм в отношении допустимых ограничений права на свободу собраний. Особую обеспокоенность вызывают автоматические ограничения в отношении места и времени проведения собраний, что в свою очередь, создает более серьезную проблему недостаточного соответствия основному принципу соразмерности. Закон не обуславливает порядок фактического уведомления о проведении собраний ввиду отсутствия четкого положения, допускающего проведение собрания в случае непредставления органом регулирования своевременных и обоснованных возражений. Закон не отражает позитивного обязательства государства гарантировать условия, предоставляющие возможность осуществления права на свободу собраний. Отсутствует положение в отношении спонтанных собраний, которые бесспорно гарантирует Статья 11 Европейской конвенции. Более того, серьезные трудности представляет неопределенность и избыточность некоторых положений Закона.

10. Ниже представлен подробный перечень рекомендаций:

Первоочередные рекомендации:

- а) Рекомендуется включить в Закон допустимые ограничения права на свободу собраний в форме, более полно отражающей международные стандарты, в частности Статью 11(2) Европейской конвенции. [*Статья 1*]

- b) Рекомендуется четко отразить в Законе позитивное обязательство государства гарантировать условия для осуществления права на свободу собраний. *[Статья 1]*
- c) Рекомендуется заменить автоматические ограничения на проведение собраний в отведенных местах требованием оценивать уведомления о проведении собраний в каждом отдельном случае и, при необходимости, вводить ограничения в соответствии с принципом соразмерности, предусматривающим запрет в качестве крайней меры. *[Статья 4(1)]*
- d) Рекомендуется ограничить запрет на проведение собраний в непосредственной близости от опасных объектов территориями, закрытыми для общественного доступа. *[Статья 4(1)(1)]*
- e) Рекомендуется исключить пункт об автоматическом запрете на проведение собраний вблизи правительственных учреждений и судов, предоставив право контролировать риск, связанный с безопасностью, соответствующим правоохранительным органам. *[Статья 4(1)(3)]*
- f) Рекомендуется позволить организатору мероприятия в случае необходимости дополнять представленную в уведомлении информацию. Организатору следует предоставить право на исправление любых ошибок в представленной информации.
- g) Рекомендуется исключить пункт об автоматическом запрете на проведение собраний после 20:00 и до 9:00, предоставив органам регулирования возможность самим налагать ограничения на порядок проведения мероприятия с целью не допустить нарушения прав других лиц. *[Статья 5]*
- h) Убедительно рекомендуется включить в Закон четко сформулированное положение, предоставляющее организаторам, в отсутствие своевременно представленных властями в ответ на уведомление возражений, возможность провести запланированное мероприятие в соответствии с указанными в уведомлении условиями и без какого-либо ограничения. *[Статьи 6-8]*
- i) Несмотря на отсутствие четко прописанных стандартов в отношении длительности периода уведомления, крайние сроки в 12 дней до даты проведения мероприятия для представления уведомления организаторами и в 6 дней для рассмотрения уведомления органами регулирования кажутся неоправданно долгими и необоснованными. Законодателям рекомендуется рассмотреть возможность сокращения срока уведомления, а также срока принятия решения. *[Статья 6]*
- j) Рекомендуется пересмотреть Закон с целью оговорить исключение из требования о предварительном уведомлении в случаях, когда предварительное уведомление является невозможным с практической точки зрения. *[Статья 6]*
- k) Рекомендуется исключить упоминание о необходимости приведения в порядок места проведения мероприятия после его завершения. *[Статья 7]*

- l) Настойчиво рекомендуется, чтобы Закон не предоставлял властям право отводить места для проведения собраний. *[Статья 9]*
- m) Рекомендуется внести поправки в положения Закона о преждевременном и принудительном прекращении собраний, с целью более полно отразить в них принцип соразмерности. *[Статья 9; также Статья 8 Закона до внесения поправок]*

Дополнительные рекомендации:

- n) Рекомендуется пересмотреть название Закона таким образом, чтобы устранить его многословность и ненужные повторы.
- o) Рекомендуется включить в Закон общее определение собрания. *[Статья 1(1)]⁵*
- p) Рекомендуется исключить автоматическое ограничение на проведение собраний вблизи общеобразовательных и здравоохранительных учреждений. Однако, с учетом правомерных опасений о создании помех в оказании медицинской помощи или обучении, допустимы соответствующие ограничения времени, места и порядка проведения мероприятий, чтобы собрания и иные мероприятия, предполагающие публичные выступления, не могли значительно повлиять на работу подобных учреждений. *[Статья 4(1)(6)]*
- q) Рекомендуется пересмотреть Закон с целью гарантировать негражданам свободу организовывать собрания и участвовать в них. *[Статья 6; также другие статьи, в которых упоминаются «граждане»]*
- r) Рекомендуется исключить требование, обязывающее организаторов мероприятия уведомлять о его отмене не позднее 24 часов до начала проведения запланированного мероприятия, либо заменить его требованием как можно раньше уведомлять об отмене мероприятия. *[Статья 7]*
- s) При определении круга полномочий и прав государственного представителя рекомендуется заменить право «участвовать» в мероприятии правом присутствовать на нем. *[Статья 9]*
- t) Рекомендуется четко прописать в Законе, что требование об оперативном принятии решения также относится и к суду. *[Статья 10]*

⁵ Приведенные в скобках ссылки относятся к статьям существующего Закона, к которым относится рекомендация, в отличие от статей проекта Закона с ИД.

V. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Название

11. ИД не касаются названия существующего Закона. Однако в том виде, в каком название существует на данный момент, оно является слишком многословным и неопределенным, и тем самым вступает в противоречие с принципом законности, согласно которому закон должен быть четким, убедительным, позволяющим предусмотреть последствия его невыполнения.
12. Во-первых, фраза «без оружия», следующая сразу же за словом «мирно», представляет собой ненужный повтор и оставляет впечатление, что существуют разновидности мирных собраний, не препятствующие ношению оружия демонстраторами.
13. Во-вторых, фраза «свободно проводить митинги и демонстрации» может быть истолкована как предполагающая, что «митинги и демонстрации» не входят в общее понятие собраний, или что на них, в отличие от иных собраний, не распространяется требование быть «мирными».
14. С учетом вышесказанного, рекомендуется пересмотреть название Закона с целью избежать многословия и ненужных повторов. Законодателям рекомендуется рассмотреть возможность упомянуть в названии только «свободу собираться мирно».

4.2 Определения

15. ИД предусматривают новую редакцию Статьи 2 существующего Закона, включающую дефиницию понятия «публичного мероприятия», которое определяется как *«открытая, мирная, безоружная, доступная каждому, проводимая в форме митинга, демонстрации, манифестации, уличного шествия, пикетирования, голодовки либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Кыргызской Республики, политических партий, профсоюзных, общественных и религиозных организаций»*.⁶
16. Данное определение вызывает ряд вопросов. Во-первых, оно определяет публичное мероприятие при помощи совокупности подтипов публичных мероприятий, таких как митинги, пикетирование, шествия и так далее, понятия которых определяются ниже. Такой подход проблематичен, поскольку не дает четкого определения ряда общих характеристик, относящихся ко всем публичным мероприятиям и тем самым искажая саму суть свободы собраний как основополагающего элемента функционирующей демократии, низводя ее до права организовывать только определенные типы мероприятий. Для соответствия международным стандартам необходимо, чтобы в законе было дано общее определение собрания, дополненное определениями отдельных типов публичных мероприятий по мере того, насколько к ним применимы дифференцированные правила регулирования (такие, какие могут потребоваться в случае статичных мероприятий (т.е. проводимых на месте), каких как митинг или пикет, и

⁶ ИД, Статья 1(1).

перемещающихся мероприятий – таких как шествие). В качестве общей рекомендации, авторы проекта ИД могут воспользоваться «Руководящими принципами БДИПЧ ОБСЕ», которые определяют собрание как «*намеренное и временное присутствие в общественном месте, которое не является зданием или сооружением, группы лиц с целью выражения общих интересов*».⁷

4.3 Сфера применения

17. ИД прямо исключают частную собственность из сферы применения Закона, что заслуживает одобрения.⁸

4.4 Право неграждан на свободу мирных собраний

18. Из ИД неясно, пользуются ли лица, не являющиеся гражданами страны, правом на свободу организации публичных мероприятий и участие в них. Во всех ИД используется слово «граждане»,⁹ однако не указывается, ограничивает ли данный термин полномочия организовывать мероприятия и уведомлять о проведении мероприятий только лицами, являющимися гражданами Кыргызской Республики.
19. В «Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ» подчеркивается, что «*право на свободу организации публичных собраний и участия в них должно быть гарантировано как отдельным лицам, так и организациям; представителям меньшинств и коренного населения; гражданам и негражданам (включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов)*».¹⁰ Таким образом, рекомендуется пересмотреть Закон с целью гарантировать негражданам право на свободу организации собраний и участия в них.

4.5 Ограничения в отношении мест проведения собраний

20. ИД запрещается проведение мероприятий «*1) территории, прилегающей ближе 50 метров к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности; 2) территории, прилегающей ближе 30 метров к автомагистралям международного и государственного значения, путепроводам, железнодорожным магистралям и полосе отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводам, высоковольтным линиям электропередач; 3) территории, прилегающей ближе 30 метров к резиденциям Президента Кыргызской Республики и Премьер-министра Кыргызской Республики, зданиям Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики, зданиям, занимаемым судами*

⁷ «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе мирных собраний», стр. 13.

⁸ ИД, Статья 3 («Граждане Кыргызской Республики без уведомления органов местной государственной администрации или местного самоуправления имеют право проводить публичные мероприятия: 1) на территориях, специально отведенных решением органов местного самоуправления; 2) с разрешения собственника или уполномоченного собственником лица независимо от форм собственности; - в закрытых помещениях; - на территории земельных участков юридических и физических лиц»).

⁹ Например, см. там же, Статья 6 («С уведомлением о проведении публичного мероприятия могут обращаться политические партии, общественные, профсоюзные и иные организации, граждане, от имени которых выступают их представители».) (подчеркнуто нами).

¹⁰ «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ», стр. 14.

Кыргызской Республики, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; 4) территории, прилегающей ближе 30 метров к местам дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Кыргызской Республики, иных воинских подразделений Кыргызской Республики и их органов; 5) территории пограничной зоны, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов; 6) непосредственной территории объектов, являющихся памятниками истории и культуры»; - решением суда Кыргызской Республики исключительно по следующим основаниям существенного нарушения прав человека и гражданина: вероятности полного преграждения проходов к жилым домам, месту работы, учебы, общественным объектам и отсутствия обходных подходов и объездных дорог; невозможности изменения маршрута, графика, режима движения общественного транспорта, перекрытия движения общественного транспорта; нахождения мест проведения публичных мероприятий на расстоянии менее 50 метров от общеобразовательных и дошкольных учреждений, больниц».¹¹

21. Автоматические ограничения, такие как запрет на проведение собраний в определенных местах, в принципе, являются сомнительными, поскольку не соответствуют принципу соразмерности, который требует, чтобы при применении властями мер для достижения законной цели, предпочтение всегда отдавалось мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства. Автоматические запреты, подобные содержащимся в законе, не принимают в расчет тот факт, что для того, чтобы демонстрации возымели значимый эффект, их часто приходится проводить в определенных, особых местах с целью привлечения внимания. Как отмечается в «Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ», *«принцип соразмерности требует, чтобы власти не прибегали к постоянной практике применения ограничений, которые значительным образом 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 чрезмерное количество мероприятий, что не соответствует принципу соразмерности, так как не учитывает конкретные обстоятельства в отдельно взятом случае».*¹²
22. Цели обсуждаемых автоматических ограничений можно достичь посредством надлежащей оценки отдельных обстоятельств, влияющих на проведение собрания, и баланса противоречащих друг другу интересов. Надлежащие ограничения на использование общественных мест основываются на том, мешает или препятствует ли на деле собрание использованию места его проведения по прямому назначению. Например, собрание в фойе общественного здания мешает использовать фойе в целях, для которых оно предназначено, поскольку создает серьезные препятствия для проникновения в здание, при этом то же мероприятие снаружи здания, на тротуаре или на улице, не создает помех, поскольку пешеходы и лица, пользующиеся зданием, могут при желании легко пройти через собравшихся или обойти их. Простая возможность того, что мероприятие может создать неудобства, не является обоснованием для его запрета. Неудобства сами по

¹¹ ИД, Статья 1(3) (Статья 4(1) Закона).

¹² «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе мирных собраний», стр. 14.

себе и, в частности, простое нарушение режима движения транспорта (Статья 4(6)) не являются основанием для запрета. Важно предоставить соответствующие полномочия уполномоченному органу или суду, о которых идет речь, следовать принципу соразмерности и разрешать проведение мероприятий, которые не представляют угрозу безопасности или общественному порядку или которые серьезно не ущемляют прав других лиц. Более того, с учетом положительного обязательства государства гарантировать использование права на свободу собраний, может потребоваться вмешательство государства для содействия проведению мирных мероприятий.

23. Предлагаемые ИД создают еще большую опасность чрезмерного вмешательства в право на свободу проведения мирных собраний в том смысле, что они не всегда в достаточной мере четко сформулированы и допускают более широкое толкование. Например, неясно, какие объекты могут считаться *«иными объектами, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности»* или же *«непосредственными объектами, являющимися памятниками истории и культуры»*. В частности, поскольку в этом последнем положении не указано, должна ли собственность быть официально внесена в списки памятников истории или культуры, это создает опасность того, что оно будет слишком широко истолковано органом, ответственным за принятие решения, и не исключает возможности злоупотребления - например, вся территория в центре города может быть объявлена «историческим памятником», что исключит возможность проведения собраний в этом, обычно наиболее предпочтительном месте.
24. Что касается запрета на проведение общественных собраний вблизи опасных объектов, запрет следует ограничить территориями, закрытыми для общественного доступа и, предположительно, огороженными. Если территория вблизи опасного объекта открыта для общего доступа, нет причин исключать возможность проведения на этой же территории организованного общественного собрания. Исходя из этого, рекомендуется пересмотреть поправки к Статье 4(1)(1) Закона в свете вышесказанного.
25. Особое беспокойство вызывает запрет на проведение собраний на территориях, прилегающих к *«резиденциям Президента Кыргызской Республики и Премьер-министра Кыргызской Республики, зданиям Жогорку Кенеша Кыргызской Республики и Правительства Кыргызской Республики, зданиям, занимаемым судами Кыргызской Республики»*, поскольку правительственные учреждения занимают первое место в списке предпочитаемых мест для проведения собраний практически в каждом государстве, а прилегающие к ним территории являются подходящим местом для публичных выступлений. Вместо автоматических запретов следует налагать ограничения в каждом отдельно взятом случае, на основании конкретных характеристик каждого отдельного мероприятия. Понятно, что зачастую может потребоваться ужесточение мер безопасности с целью предотвращения вспышек насилия в ходе проведения собраний в таких местах, однако это, скорее, вопрос политики, а не регулирования, поэтому следует предоставить соответствующим правоохранительным органам возможность принимать решения в отношении необходимых мер безопасности. Вследствие этого рекомендуется исключить пункт об автоматическом запрете на проведение публичных мероприятий вблизи правительственных учреждений и судов и

предоставить право контролировать риск, связанный с безопасностью, соответствующим правоохранительным органам.

26. Аналогично, запрет на проведение собраний вблизи общеобразовательных учреждений или больниц необоснован и будет создавать серьезные проблемы в случаях, когда целевой аудиторией публичного мероприятия будет являться администрация школы или больницы. Заслуживает одобрения тот факт, что проект ИД оставляет суду определенную возможность для принятия решения о допустимости таких мероприятий, однако требование об удалении на расстояние 50 метров является излишне жестким и все же представляет собой автоматическое ограничение. Хотя будет правомочно потребовать, чтобы собрания в непосредственной близости от образовательных или здравоохранительных учреждений не чинили препятствий свободному перемещению людей, не создавали шума, превышающего допустимый уровень (например, было бы оправдано ограничение на использование громкоговорителей), или иным образом не препятствовали функционированию учреждения, запрещение всех публичных мероприятий в таких местах представляет собой явно несоразмерную меру.
27. Исходя из этого, рекомендуется исключить пункт об автоматическом запрете на проведение собраний вблизи общеобразовательных и здравоохранительных учреждений. Однако, с учетом правомерных опасений о создании помех в оказании медицинской помощи или обучении, допустимы соответствующие ограничения времени, места и порядка проведения мероприятий, чтобы собрания и иные предполагающие публичные выступления мероприятия не могли значительно повлиять на работу подобных учреждений. Рекомендуется допустить использование подобных ограничений в каждом отдельно взятом случае.

4.6 Ограничения на время проведения публичных мероприятий

28. ИД к Закону вводит ограничения на время, в которое можно проводить собрания, квалифицирующие собрания, продолжающиеся в ночное время, как незаконные.¹³ Автоматический запрет на проведение публичных мероприятий после определенного часа является мерой, несоразмерной угрозе нарушения законных прав других лиц в результате проведения мероприятия, и было бы желательно гарантировать соблюдение этих прав посредством ограничений на порядок проведения мероприятий (например, использование звукоусилителей или освещения).¹⁴ Более того, в случае трудовых или аналогичных конфликтов логично было бы начинать мероприятие до 9:00, и нет причин запрещать ранее начало мероприятия. Рекомендуется исключить пункт об автоматическом запрете на проведение собраний после 20:00 и до 9:00, предоставив органам регулирования

¹³ ИД, Статья 5 («Публичное мероприятие проводится в период с 9 часов до 20 часов текущего дня по местному времени. Организаторам и участникам публичного мероприятия запрещается установка юрт, палаток и иных сооружений, предназначенных для длительного нахождения в месте публичного мероприятия»).

¹⁴ См. «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе мирных собраний», стр. 45 («Примером ограничения в отношении порядка проведения собрания может служить решение об ограничении использовании звукоусилительного оборудования или световых и визуальных эффектов. Такое распоряжение может быть правомерным в зависимости от предлагаемого места или времени суток проведения собрания».)

возможность самим налагать ограничения на порядок проведения мероприятия с целью не допустить нарушения прав других лиц.

4.7 Уведомление о проведении публичного мероприятия

29. В новой редакции Закон требует направлять уведомление о проведении мероприятия в орган регулирования за 12 дней до запланированного проведения мероприятия,¹⁵ а также предоставляет органу регулирования 6-дневный срок до даты проведения мероприятия для рассмотрения уведомления и предоставления ответа на него.¹⁶ ИД требуют от организаторов мероприятия уведомлять о его отмене не позднее 24 часов до начала проведения запланированного мероприятия.¹⁷
30. Статья 7 требует от организаторов включать в представляемое уведомление подробную информацию. Неясно, какие последствия повлечет за собой невключение подробной информации. Следует добавить специальное положение, позволяющее организатору представлять дополнительную информацию или исправлять любые ошибки в уведомлении без ущерба для уведомления.
31. Требование о предоставлении ответа на уведомление за 6 дней до проведения собрания может в некоторых случаях создать трудности. Например, планирование крупного публичного мероприятия часто начинается за много недель до даты его проведения. Если уведомление будет направлено в надлежащие органы за 30 дней до проведения мероприятия, ответ также должен быть получен в течение нескольких дней после представления уведомления. Необходимость ждать до тех пор, пока до даты проведения мероприятия останется 6 дней, сократит время, необходимое, чтобы провести переговоры или вчинить соответствующий судебный иск. Необходимо также ограничить возможность злоупотреблений, таких как задержка с ответом до последнего возможного срока с целью сорвать запланированное мероприятие. Законодателям рекомендуется рассмотреть возможность ввести требование о предоставлении ответа в течение 48 или 72 часов после подачи уведомления.

¹⁵ ИД, Статья 6 («Уведомление о проведении публичного мероприятия направляется в местную государственную администрацию или органы местного самоуправления по месту его организации и проведения за 12 дней до проведения публичного мероприятия. Местная государственная администрация или орган местного самоуправления за 6 дней до проведения публичного мероприятия обязаны дать письменный ответ на уведомление в форме согласия или мотивированного несогласия с проведением публичного мероприятия и обратиться в суд с заявлением о запрещении указанного мероприятия либо изменении условий его проведения. С уведомлением о проведении публичного мероприятия могут обращаться политические партии, общественные, профсоюзные и иные организации, граждане, от имени которых выступают их представители».)

¹⁶ Там же, Статья 8 («Местная государственная администрация или орган местного самоуправления рассматривают уведомление и письменно сообщают уполномоченным лицам об отсутствии возражений на проведение публичного мероприятия не позднее чем за 6 дней до времени его проведения, и обеспечивают необходимые условия для проведения публичного мероприятия, а также принимают меры по обеспечению общественного порядка».)

¹⁷ Там же, Статья 7 («В случае принятия решения организаторами проведения публичного мероприятия об отмене его проведения либо о проведении в более поздний срок уполномоченные лица должны письменно уведомить об этом местную государственную администрацию или органы местного самоуправления не позднее 24 часов до проведения публичного мероприятия».)

32. В новой редакции Закона не нашло четкого отражения право организаторов на проведение собрания в случае, если ответ не будет предоставлен органом регулирования в этот обусловленный срок. Отсутствие подобного положения придает этой процедуре разрешительный, а не уведомительный характер. В своей формулировке Статья 8 требует от органа регулирования уведомлять заявителя «об отсутствии возражений на проведение публичного мероприятия», что еще более закрепляет разрешительный характер этого положения, поскольку в соответствии с процедурой, имеющей действительно уведомительный характер, от органа уведомления требуется только предъявлять возражения, если таковые имеются, в то время как при отсутствии возражений предполагается, что организаторы вольны проводить запланированное мероприятие.
33. Право проводить собрание в отсутствие мотивированных возражений со стороны властей логически проистекает из презумпции в пользу проведения собраний¹⁸ и действительно является центральным в праве на свободу собраний. Согласно требованиям «Руководящих принципов БДИПЧ ОБСЕ по свободе мирных собраний», *«если власти не выдвигают сразу никаких возражений в отношении уведомления, то организаторам публичного собрания следует предоставить возможность провести запланированное мероприятие в соответствии с указанными в уведомлении условиями и без какого-либо ограничения»*.¹⁹
34. Убедительно рекомендуем включить в Закон четко сформулированное положение, предоставляющее организаторам, в отсутствие своевременно представленных властями в ответ на уведомление возражений, возможность провести запланированное мероприятие в соответствии с указанными в уведомлении условиями и без какого-либо ограничения.
35. Более того, несмотря на отсутствие четко прописанных стандартов в отношении длительности периода уведомления, срок в 12 дней до даты проведения мероприятия для представления уведомления организаторами и срок в 6 дней для рассмотрения уведомления органами регулирования кажутся необоснованно долгими и труднообъяснимыми. Законодателям рекомендуется рассмотреть возможность сокращения срока уведомления, а также срока принятия решения.
[Статья 6]
36. Требование к организаторам уведомлять об отмене мероприятия не позднее 24 часов до его начала может оказаться невыполнимым с практической точки зрения, а также допускает возможность последующего наказания любого лица за его невыполнение. Рекомендуется исключить требование уведомлять об отмене мероприятия не позднее 24 часов до его начала, либо заменить его требованием как можно раньше уведомлять об отмене мероприятия.

¹⁸ «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе мирных собраний», стр. 13, («Принцип 1. Презумпция в пользу проведения собраний. Так как право на свободу мирных собраний относится к основным правам, его реализацию следует по мере возможности обеспечивать без регулирования. Все, что закон непосредственно не запрещает, следует считать разрешенным, и от желающих принять участие в собрании не следует требовать получения разрешения на его проведение. В законодательстве следует четко и недвусмысленно установить презумпцию в пользу свободы собраний.»)

¹⁹ Там же, стр. 15.

37. Помимо этого, требование включать в уведомление *«материально-техническое и иное обеспечение ... включая приведение в порядок места его проведения после завершения; - подписи гражданина, уполномоченных лиц и дата подачи уведомления»*²⁰ подразумевает, что приведение в порядок места собрания является обязанностью организатора, что противоречит общепринятой международной практике. В «Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ» зафиксирована однозначная позиция о том, что ответственность за приведение в порядок места проведения собрания не может быть возложена на организаторов: *«ответственность за уборку территории после проведения собрания обычно должна лежать на муниципальных органах власти. От организатора собрания не следует требовать возмещения несоразмерных или непомерных расходов на уборку. В особенности это касается собраний, проводящихся на общественные средства. Однако даже в случае коммерческого спонсорства собрания властям не следует использовать этот факт в качестве основания для требования оплаты несоразмерных расходов на уборку»*.²¹ Рекомендуются исключить из Статьи 7 упоминание о необходимости приведения в порядок места проведения мероприятия после его завершения.
38. Наконец, нигде в законе не фигурирует проведение стихийных собраний. Единственным положением существующего закона, допускающим проведение мероприятий без уведомления, является пункт Статьи 3, снимающий требование о подаче уведомления в отношении мероприятий, проводимых в специально отведенных местах.²² Однако этого недостаточно, поскольку место проведения собрания может иметь центральное значение как фактор, позволяющий успешно донести до общественности идеи собрания.
39. В «Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ» отмечается, что *«возможность реагировать мирно и незамедлительно (спонтанно) на определенные события, эпизоды, другие собрания или выступления является важным элементом свободы собраний. Стихийные собрания следует рассматривать как ожидаемое (а не исключительное) проявление здоровой демократии. Следовательно, государственные органы обязаны защищать любые стихийные собрания и способствовать их проведению при условии, что они носят мирный характер»*.²³ «Руководящие принципы» также более широко обозначают процессуальные аспекты вопроса, оговаривая, что *«в законе следует прямо предусмотреть исключение из требования о предварительном уведомлении в случаях, когда предварительное уведомление является невозможным с практической точки зрения. 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*

²⁰ ИД, Статья 7 («В уведомлении указывается: - фамилия, имя, отчество гражданина (для физических лиц) или уполномоченного лица от имени организации с указанием паспортных данных, наименования организации (для юридических лиц); - цель, форма, место проведения мероприятия, маршруты движения, предполагаемое количество участников, дата, время начала и окончания мероприятия; - материально-техническое и иное обеспечение проведения публичного мероприятия, включая приведение в порядок места его проведения после завершения; - подписи гражданина, уполномоченных лиц и дата подачи уведомления».) (подчеркнуто нами).

²¹ «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе мирных собраний», стр. 29.

²² См. Раздел 5.8 «Экспертного заключения» для дальнейшего обсуждения.

²³ «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе мирных собраний», стр. 50.

*характере такого собрания. Кроме того, наказания или санкции не следует применять при наличии обоснованных причин для несоблюдения требования о предварительном уведомлении».*²⁴

40. С учетом вышесказанного, рекомендуется пересмотреть Закон с целью оговорить исключения из требования о предварительном уведомлении в случаях, когда предварительное уведомление является невозможным с практической точки зрения.

4.8 Отведение государством мест для проведения собраний

41. ИД к Закону предоставляют государственным органам право отводить определенные территории для проведения публичных мероприятий.²⁵ Предоставление государству возможности отводить места для проведения собраний вызывает серьезное беспокойство, поскольку не соответствует самой идее, лежащей в основе права на свободу мирных собраний, которое относится к основным свободам. Предполагается, что все общественные места являются открытыми и доступными для проведения собраний, а бремя обоснования любых ограничений лежит на государстве. Если авторы поправки намеревались отразить в ней возможность отводить места, где собрания можно проводить без уведомления, как предусматривает новая редакция Статьи 3,²⁶ тогда в Статье 9 необходимо четко указать на то, что это право на отведение мест для проведения собраний, не требующих уведомления властей, а не право на отведение мест проведения собраний в целом. Следует целиком исключить из Статьи 11 упоминание о *«решениях органов местного самоуправления, определивших специальные места для организации и проведения собраний, митингов и демонстраций»*.
42. Настойчиво рекомендуется перефразировать Закон таким образом, чтобы он не предоставлял властям право отводить места для проведения собраний.

4.9 Роль государственного представителя

43. ИД допускают назначение органом регулирования своего представителя *«в целях участия, информирования о вопросах явившихся причинами проведения публичного мероприятия органы государственной власти и органы местного самоуправления, которым данные вопросы адресуются»*.²⁷ Безусловно, заслуживает одобрения факт существования контактного лица со стороны органа регулирования, с которым смогут вести переговоры организаторы собрания, однако необходимо четко определить круг полномочий и прав данного представителя, куда не следует включать «участие» в собрании. Как явствует из самого определения собрания, участником его является лицо, намеренно присутствующее в месте проведения

²⁴ Там же.

²⁵ ИД, Статья 9 (*«Местная государственная администрация или орган местного самоуправления вправе: - определять определенные территории, отводимые решением органов местного самоуправления специально для проведения публичных мероприятий»*.)

²⁶ Там же, Статья 3 (*«Граждане Кыргызской Республики без уведомления органов местной государственной администрации или местного самоуправления имеют право проводить публичные мероприятия: 1) на территориях, специально отведенных решением органов местного самоуправления»*.)

²⁷ Там же, Статья 9.

собрания с целью выражения интересов, которые он или она разделяют с другими участниками. Поскольку государственный представитель представляет интересы, отличающиеся от интересов организаторов и участников мероприятия, право «участвовать» означало бы вмешательство в права организаторов собрания, поэтому его следует заменить правом присутствовать на собрании.

4.10 Преждевременное и принудительное прекращение собраний

44. ИД предоставляют органу регулирования возможность «прекращать проведение публичных мероприятий на основании положений настоящего Закона». ²⁸ Закон допускает прекращение мероприятия в следующих случаях: «1) если организатором (организаторами) или участниками мероприятий нарушены требования настоящего Закона; 2) если создается реальная угроза жизни, здоровью и безопасности граждан, а также имуществу юридических и физических лиц; 3) призыва выступающих к совершению насильственного изменения конституционного строя». Он также допускает принудительное прекращение мероприятия в случае игнорирования призывов разойтись. Использование силы или специальных средств допускается только «в случаях совершения их участниками насильственных действий в отношении нарядов милиции, обеспечивающих правопорядок, для пресечения нарушений общественного порядка, массовых беспорядков и действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций, а также для освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков». ²⁹ ИД не меняют редакции ни одного из данных положений.

45. В то время как запрет на применение силы и специальных средств при мирном сценарии проведения собрания, а также требование о необходимости предварительных предупреждений, безусловно, заслуживают одобрения, положения, касающиеся преждевременного и принудительного прекращения собраний, не в полной мере отражают принцип соразмерности и требуют редактирования.

²⁸ Там же. («Местная государственная администрация или орган местного самоуправления вправе: [...] -прекращать проведение публичных мероприятий на основании положений настоящего Закона».)

²⁹ Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации», Статья 8 (до внесения поправок) («Собрания граждан, митинги, демонстрации, манифестации, пикетирование в том или ином виде должны быть прекращены по требованию представителей органов местной государственной администрации или местного самоуправления в случаях: 1) если организатором (организаторами) или участниками мероприятий нарушены требования настоящего Закона; 2) если создается реальная угроза жизни, здоровью и безопасности граждан, а также имуществу юридических и физических лиц; 3) призыва выступающих к совершению насильственного изменения конституционного строя. При неисполнении требований о прекращении мероприятия ответственный представитель органов местной государственной администрации или местного самоуправления и органы внутренних дел должны принять меры к прекращению массовой акции в соответствии с действующим законодательством и обеспечить надлежащее документирование нарушений законодательства Кыргызской Республики. Применение физической силы и специальных средств для прекращения массовых мероприятий допускается только в случаях совершения их участниками насильственных действий в отношении нарядов милиции, обеспечивающих правопорядок, для пресечения нарушений общественного порядка, массовых беспорядков и действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций, а также для освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков».)

46. Автоматическая возможность отдать приказ о прекращении мероприятия, как только *«организатором (организаторами) или участниками мероприятий нарушены требования [настоящего] Закона»*, явно не соответствует принципу соразмерности, поскольку не принимает во внимание особые обстоятельства в каждом отдельно взятом случае, в результате чего допускает прекращение мирного собрания на основании любого нарушения закона, каким бы незначительным оно не было. В *«Руководящих принципах БДИПЧ ОБСЕ»* указывается, что *«[Е]сли организатор не обеспечивает выполнения каких-либо обязательных предварительных условий проведения собрания (включая требование о надлежащем оформлении уведомления, а также обязательные и соразмерные ограничения, установленные на законном основании), или отказывается их выполнять, он может подлежать судебному преследованию. Тем не менее, правоохранным органам следует по мере возможности оказать содействие проведению такого собрания. В случае, если вместо запланированного собрания с небольшим количеством участников в день его проведения участников оказывается намного больше из-за неожиданно большого притока людей, правоохранным органам следует оказать содействие проведению такого собрания и относиться к такому собранию как законному, при условии сохранения его мирного характера»*.³⁰
47. Более того, Закон допускает прекращение мероприятия в случае *«призыва выступающих к совершению насильственного изменения конституционного строя»*. В то время как прекращение собрания является оправданной ответной мерой в случае изменения мирного характера собрания на немирный, противозаконные высказывания отдельных выступающих сами по себе не являются основанием для перекалфикации статуса собрания в немирный и, как следствие, для его прекращения. В *«Руководящих принципах»* отмечается, что *«сами по себе противозаконные высказывания со стороны участников собрания (в устной или письменной форме) не являются основанием для перекалфикации мирного статуса собрания в немирный, в связи с чем вместо принудительного прекращения всего собрания любое вмешательство также следует ограничить арестом конкретных участников»*.³¹
48. Критерием соразмерности здесь служит непосредственная угроза насильственных действий, то есть в случае, если выступающий на собрании призывает, скажем, к применению противоправных средств с целью изменения конституционного строя при отсутствии значительной вероятности того, что участники могут немедленно приступить к осуществлению таких противоправных действий, не следует предпринимать никаких мер по прекращению собрания. Если это прописано в законе, меры в отношении выступавшего могут быть приняты позднее, чтобы не ставить под угрозу безопасность участников собрания и сотрудников правоохранных органов в результате преждевременного, насильственного прекращения мероприятия.
49. Рекомендуются внести поправки в положения Закона о преждевременном и принудительном прекращении собраний, с целью более полно отразить в них принцип соразмерности.

³⁰ «Руководящие принципы БДИПЧ ОБСЕ по свободе мирных собраний», стр. 61.

³¹ Там же, стр. 62.

4.11 Судебное рассмотрение

50. ИД обеспечивают оперативный доступ к судам в случае отказа в разрешении на проведение мероприятия,³² что заслуживает одобрения. Неясно однако, касается ли требование о необходимости оперативного принятия решения права на обжалование в последнем предложении данного пункта.
51. Рекомендуется четко прописать в Законе, что требование об оперативном принятии решения также относится и к суду.

³² Поправки, Статья 10 («Обращение местной государственной администрации или органа местного самоуправления с заявлением о запрещении публичного мероприятия либо изменении условий его проведения представляется в суд не менее чем за 6 дней до его проведения и рассматривается судом в трехдневный срок в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики. Запрет суда на проведение публичного мероприятия может быть обжалован в установленном процессуальным законом порядке».).