



Программа Европейского союза «Европейский инструмент
содействия демократии и правам человека»

СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ В 2012—2014 ГОДАХ



Проект финансируется
Европейским союзом



Проект реализуется
Центром гражданских свобод

**СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ
НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ
В 2012—2014 ГОДАХ**

АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Киев 2014



Центр гражданских свобод

Доклад
«Свобода мирных собраний на постсоветском пространстве
в 2012—2014 годах: анализ законодательства»

Под редакцией **Владимира Яворского**



Доклад подготовлен в рамках проекта «Эффективное региональное сотрудничество и общие платформы для гражданского общества стран Восточного партнерства, России и стран Центральной Азии: защита и поощрение фундаментальных свобод в регионе» при финансовом содействии Европейского союза. Содержание настоящего документа является исключительно ответственностью Центра гражданских свобод, и ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться как отражающее позицию Европейского союза.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МИРНЫХ СОБРАНИЯХ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ	5
АЗЕРБАЙДЖАН	14
АРМЕНИЯ	18
БЕЛАРУСЬ	22
КАЗАХСТАН	28
КЫРГЫЗСТАН	32
МОЛДОВА	37
РОССИЯ	41
ТАДЖИКИСТАН	48
ТУРКМЕНИСТАН	52
УКРАИНА	57

ВВЕДЕНИЕ

Свобода собраний — это лакмусовая бумажка оценки функционирования любой демократической системы.

Доклад «Свобода мирных собраний на постсоветском пространстве в 2012—2014 годах: анализ законодательства» был подготовлен Коалицией в защиту фундаментальных свобод в Евразии на протяжении 2012—2014 годов.

В нем содержится обзор законодательства десяти постсоветских стран: Азербайджана, Армении, Республики Беларусь, Казахстана, Кыргызстана, Молдовы, России, Таджикистана, Туркменистана и Украины.

Во всех этих странах свобода собраний начиналась с Указа Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 года. Многие из стран лишь модернизировали заложенный в нем разрешительный порядок проведения собраний. Но многие стали примером позитивных практик в регионе ОБСЕ.

Нашей задачей было посмотреть тенденции развития законодательства о свободе мирных собраний сквозь призму выполнения государствами Руководящих принципов по свободе мирных собраний, разработанных Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)¹ совместно с Венецианской комиссией Совета Европы.

В основном мы останавливались на характерных проблемах организации и проведения мирных собраний, которые в определенной степени являются общими для большинства стран.

Во второй части Доклада вы сможете увидеть обзор законодательства каждой из этих стран в более детальном ракурсе с короткой характеристикой проблем применения такого законодательства.

Следует отметить, что законодательство стран нужно также воспринимать в общем контексте соблюдения прав и свобод в конкретной стране. В частности, нужно оценивать степень ограничения свободы выражения взглядов и свободы ассоциаций, а также преследования общественных активистов и других, кто выступает с критикой действующей власти. Только в этом контексте мы получим более полную картину уважения государствами свободы мирных собраний.

Мы понимаем, что данный обзор законодательства лишь частично раскрывает проблемы, существующие в рассмотренных странах, поскольку большинство проблем существует в реальной жизни. К сожалению, во многих странах, оценка правовых положений совершенно меняется при оценке их применения органами власти. Это особенно касается мирных собраний, где гораздо большее значение имеет правоприменительная практика, чем общие законодательные положения. Дальнейший мониторинг и оценка практики проведения мирных собраний в этих странах будут являться одной из главных задач нашей коалиции в будущем.

¹ <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>.

ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МИРНЫХ СОБРАНИЯХ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

В этом докладе мы бы хотели показать общие тенденции развития законодательства о свободе мирных собраний на постсоветском пространстве.

На основе Руководящих принципов по свободе мирных собраний¹, разработанных БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией Совета Европы, ниже мы покажем определенные проблемы и позитивные практики десяти постсоветских стран.

Основные регулирующие принципы²

1. Презумпция в пользу проведения собраний

Поскольку право на свободу мирных собраний относится к основным правам, то его реализацию следует, по мере возможности, обеспечивать без какого-либо регулирования. Все то, что в явной форме не запрещено законом, следует считать разрешенным, и от желающих собраться не следует требовать получения разрешения на то, чтобы провести собрание. В законодательстве должна быть четко и недвусмысленно установлена презумпция в пользу свободы собраний.

В большинстве стран на постсоветском пространстве применяется совершенно противоположный принцип, и речь идет о «порядке» проведения мирных собраний, а не создании условий для их проведения. Складывается впечатление, что государства видят мирные собрания не как довольно хаотичный инструмент демократии по выражению собственного мнения, а как отрепетированные мероприятия в духе советских парадов и демонстраций, где все шаги продуманы, а присутствующие люди лишь послушно присутствуют на них.

С другой стороны, это показывает, что многие еще не совсем демократичные государства боятся мирных собраний и тем самым пробуют максимально их зарегулировать, чтоб в нужный момент

¹ <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>.

² Здесь и далее цитируются Руководящие принципы по свободе мирных собраний.

оправдать применение силы для их прекращения, указывая на очевидные нарушения участников собраний. Регулирование собраний до мелочей, определение плана собрания наперед без возможности его изменить во время собрания — это характерные черты законодательства больше половины государств.

Многие государства и сегодня понимают свободу собраний не как право человека, которое государство должно обеспечить, а как определенную прихоть каких-то людей, которые не считаются с «интересами» и «нуждами» общества. Это очень ярко проявляется, когда от организатора требуют заключать договора с различными службами для охраны правопорядка, уборки территории или наличия врачей на собрании — действий, которые государство должно самостоятельно обеспечить, гарантируя реализацию свободы собраний.

Излишнее регулирование действий организатора и участников собраний и наоборот — размытые формулировки для определения обязанностей органов власти, является характерным для законодательства стран СНГ.

Лишь в нескольких странах четко определен принцип презумпции проведения собраний. В других же странах, наоборот, собрания могут быть возможными только, если несколько десятков обстоятельств, в том числе абсолютно формальных, этому не помешают.

2. Позитивное обязательство государства по содействию мирным собраниям и их защите

Важнейшей обязанностью государства является создание необходимых механизмов и процедур, позволяющих обеспечить реальное осуществление свободы собраний без чрезмерного бюрократического регулирования. В частности, государство всегда должно стремиться способствовать проведению мирных собраний в предпочтительных для их организаторов местах, защищать эти собрания, а также должно обеспечить отсутствие помех при распространении в обществе информации о предстоящих собраниях.

Соблюдение этого принципа на постсоветском пространстве — это скорее исключение из общего правила. Обычно государство ставит множество бюрократических барьеров для проведения собраний. Больше половины государств наперед устанавливает широкий перечень мест, где собрания запрещены всегда, а также дополнительно устанавливают отведенные для собраний места. Обычно, места у органов власти не доступны для участников собраний. Власти определяют удаленные от общественности места, часто на краю городов или места с плохой коммуникацией. Интерес государства в защите прав других или других общественных ценностей значительно превалирует над интересом человека провести мирное собрание и высказать свое мнение.

3. Законность

Любые ограничения должны быть основаны на положениях закона и должны соответствовать Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также другим международным инструментам в области прав человека. В этом отношении чрезвычайно важную роль играет четко сформулированное законодательство, позволяющее определить пределы допустимых полномочий для усмотрения властей. Сам закон должен соответствовать международным стандартам в области прав человека и должен быть достаточно конкретным, с тем, чтобы дать возможность каждому лицу определить, является ли его поведение нарушением закона и какими могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений.

С одной стороны, для практически всех государств законность является одним из главных требований. Органы власти, аргументируя свои действия необходимостью соблюдать закон и охранять правопорядок, часто на самом деле устанавливают ограничения для собраний.

Ярким исключением остается Украина, где не принят специальный закон о мирных собраниях. Следствием этого, является непредсказуемое законодательство и практика, а обязанности органов власти четко законодательством не определены.

Как уже указывалось, требования к действиям организаторов и участников гораздо четче определены, а обязанность государства сводится к довольно абстрактной формулировке «охрана общественного порядка». Не удивительно, что на постсоветском пространстве единичны случаи привлечения к ответственности представителей органов власти за срыв собрания, незаконное его прекращение или установление незаконных ограничений. В тоже время, со стороны участников собраний привлекаются к ответственности сотни или даже тысячи человек.

Следует также подчеркнуть, что законодательство более половины стран не соответствует международным стандартам в сфере мирных собраний и его неукоснительное соблюдение на практике лишь констатирует нарушения свободы собраний.

4. Пропорциональность

Любые ограничения в отношении свободы собраний должны быть пропорциональными. В процессе достижения органами власти законных целей предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства. Принцип пропорциональности требует, чтобы органы власти автоматически не накладывали ограничения, которые существенным образом меняют характер мероприятия, — например, не следует переносить место проведения собрания в удаленные от центра районы города. Такое применение предусмотренных законом ограничений может привести к тому, что эти ограничения будут налагаться на все собрания без разбора и в результате не смогут пройти проверку на пропорциональность, так как они не учитывают конкретные обстоятельства в каждом отдельном случае.

Принцип пропорционального ограничения свободы собраний является проблемой практически для всех стран. За исключением двух стран, этот принцип даже не вспоминается в законодательстве.

Вследствие этого, практика большинства стран колеблется между разрешением или полным запретом собрания, не используя другие возможные ограничения собраний относительно формы, места или времени собрания.

Это особенно ярко проявляется во время реализации правоохранительными органами своих полномочий по прекращению собраний, которые часто готовы разогнать собрания за малейшие нарушения общественного порядка.

Во многих странах проблемой является явно не пропорциональное применение физической силы или специальных средств со стороны правоохранительных органов, что делается с целью запугать участников собрания и предупредить последующие протесты. Чрезмерное насилие со стороны милиции (полиции) является характерным для мирных собраний в большинстве стран.

5. Недискриминация

Каждый имеет право на свободу мирных собраний. При регулировании свободы собраний соответствующие органы власти обязаны не допускать дискриминации ни по какому признаку в отношении какого-либо лица или группы лиц. Свобода организовывать публичные собрания и участвовать в них должна быть гарантирована физическим лицам, группам, незарегистрированным объединениям, юридическим лицам и иными видами организаций; представителям групп меньшинств — этнических, национальных, религиозных и сексуальных; гражданам и негражданам страны (включая лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов); детям, женщинам и мужчинам; сотрудникам правоохранительных органов, а также лицам, не обладающим полной право- и дееспособностью (включая лиц, страдающих психическими заболеваниями).

Цель собрания всегда является определяющим в том, как пройдет то или иное собрание. Если собрание готовится с целью критики власти, то почти во всех странах, возникнет множество сложностей для его проведения. При контрдемонстрации, если одну из сторон поддерживает власть, то другая либо не будет допущена на место собрания, либо будет оттеснена (взята в кольцо милицией), либо ей будет отказано в защите от нападения.

Особенно ярко дискриминация проявляется по отношению к уязвимым группам. Во всех странах, активисты ЛГБТ сообществ либо не могут провести мирных собраний либо сталкиваются с очень серьезными трудностями, которые не помогает решить государство. Активисты за права женщин в

странах Азии сталкиваются с постоянными нападениями противников собраний. Государство, как правило, не исполняет или исполняет крайне неудовлетворительно свои позитивные обязательства по отношению к таким мирным собраниям.

Если человек собирается высказать не популярные в обществе идеи, он фактически должен быть готов самостоятельно бороться с возможным нападением третьих лиц, если его собрание до этого не будет прекращено или не разрешено органами власти.

К сожалению, в большинстве государств на постсоветском пространстве — свобода собраний в основном доступна только большинству. Меньшинство часто находится под реальной угрозой репрессий со стороны государства или реальной угрозы атаки со стороны противников собрания.

6. Надлежащая администрация

Общественность должна быть проинформирована о том, какой государственный орган отвечает за принятие решений об администрации свободы собраний, и эта ответственность должна быть четко закреплена в законодательстве. Данный орган должен обеспечить достаточный доступ общественности к достоверной информации о порядке его работы. Организаторы публичных собраний и те лица, на права и свободы которых собрание окажет непосредственное влияние, должны иметь возможность устного или письменного обращения напрямую в административный орган. Административные процедуры должны предусматривать справедливую и объективную оценку всей имеющейся информации. О любых ограничениях применительно к конкретному собранию необходимо немедленно сообщить в письменном виде организатору этого мероприятия с объяснением причины каждого ограничения. Такие решения должны приниматься как можно раньше, с тем, чтобы любая апелляция в независимый суд могла быть рассмотрена до даты, указанной в уведомлении о собрании.

Следует отметить, что этот принцип, наверное, исполняется лучше всего. Хотя в некоторых странах, организатору достаточно сложно разобраться в процедуре проведения собраний.

Общей проблемой является не четкость процедуры судебного обжалования решений органов властей. Нет четких сроков рассмотрения таких дел в местных судах и в апелляционном суде. Лишь в некоторых странах эти процедуры определены с некоей точностью, позволяющей организатору получить решение суда до момента начала планируемого собрания.

Позитивным примером администрирования можно назвать г. Кишинев (Молдова), где сайт города оперативно дает всю возможную информацию о мирных собраниях: возможность подать уведомление, информация о других уведомлениях, различная статистика по прошлым собраниям по большому количеству показателей.

7. Ответственность административного органа

Административные органы должны выполнять свои правовые обязанности и нести ответственность за любое их невыполнение — процедурное или по существу. Эта ответственность должна определяться согласно принципам административного права и судебного контроля, касающегося злоупотреблений властью.

Во всех странах, административный орган практически не несет никакой ответственности. Иногда встречается установленная административная или даже уголовная ответственность, но на практике практически не существует примеров ее применения. Наоборот, законодательство и еще больше на практике, действует фактическая презумпция виновности организатора собраний или его участников.

Ограничения свободы собраний

1. Законные основания для ограничений

Законные основания для ограничений установлены международными и региональными инструментами в области прав человека. В национальное законодательство не следует вводить дополнительные основания для ограничений.

В целом общие ограничения свободы собраний, установленные международным правом, в таком же виде присутствуют и в национальном праве рассматриваемых стран. Но толкование этих общих ограничений дается гораздо шире, что позволяет органам власти иметь широкие основания для ограничений свободы собраний.

Например, угрозы правам и свободам граждан расширяются до причинения любого рода неудобств, что никогда не возможно, если говорить о собрании в центре города. Или такая угроза объясняется из-за неблагоприятных погодных условий для собрания, что может навредить участникам собрания. Или обеспечение работы органов власти сводится к фактическому удалению демонстрантов на сотни метров от этого органа власти. Наиболее широкому толкованию подлежит основание об угрозе «национальной безопасности», так как по законодательству многих стран в это включены практически все общественно-важные вопросы.

Проблемой также является то, что ссылаясь на определенные легитимные основания для ограничения свободы собраний, власти часто никак не определяют каким именно образом это собрание может действительно навредить этим общественным ценностям. Чаще всего эти основания применяются достаточно надуманно и без надлежащей аргументации.

Законодательство практически всех стран никак не ограничивает органы власти в оценке угрозы собрания установленным легитимным основаниям их ограничения. Суды также не выполняют эту функцию, а в своих решениях они лишь перечисляют эти основания.

Очевидно, что законодательство должно, если не устанавливать какие-то детализированные положения относительно оснований ограничения свободы собраний, то хотя бы устанавливать определенные границы для органов власти.

2. Общественное место

Собрания являются таким же законным использованием публичного пространства, как и торговля, движение транспорта или пешеходов. Это соображение должно учитываться при рассмотрении необходимости каких-либо ограничений.

После вопроса о процедуре уведомления или разрешения собрания, вопрос места собрания является самым главным. Фактически для большинства государств, которые даже перешли с разрешения на уведомление собраний, вопрос места стал существенным инструментом регулирования собраний. Так, в некоторых странах, после подачи уведомления, нужно согласовать место проведения собрания, без чего нельзя начинать даже рекламу предстоящего собрания. В этот момент возникают длинные списки запрещенных для собраний мест и рекомендованных мест для проведения собраний.

Практически все страны имеют достаточно широкие списки запрещенных для собраний мест. И если временами запрет относительно некоторых объектов может быть оправдан, иногда определенные запреты могут даже удивлять. Например, собрания могут запрещаться на каком-то расстоянии от подземных переходов или остановок транспорта. В целом, государства часто запрещают для собраний центральные площади или места перед органами власти и на подходах к ним. В более половине случаев перечни запрещенных для проведения собраний мест не имеет обоснования, и фактически противоречат международному праву.

Но установления мест, где собрания запрещены не достаточно. Многие страны устанавливают кроме этого места, где проведение собраний «рекомендовано». Часто это далеко не центральные площади, стадионы, места на окраинах или с очень плохой транспортной развязкой. На практике

такие рекомендации становятся обязательными и в других местах провести собрание практически не представляется возможным.

К сожалению, в большинстве стран мирные собрания не только не стали законным способом использования публичных мест, но даже больше, мирные собрания ограничивают с целью не препятствовать торговле, транспорту, пешеходам и т. п.

Распространенной практикой является размещение ярмарок, аттракционов и других развлечений на центральных площадях городов с целью оправдать запрет на мирные собрания в этих местах. При этом организаторы могут узнать о другом собрании уже после подачи уведомления о собрании.

3. Ограничения в отношении тематики собраний

Собрания проводятся для выражения общего мнения их участников и доведения до общественности определенных идей и посланий. Введение ограничений визуального или звукового содержания послания должно быть существенно затруднено, и их следует применять только при наличии неизбежной угрозы насилия.

В основном не существует запрещенных тематик собраний, которые бы не соответствовали общим целям ограничения мирных собраний. Однако, на местном уровне на практике возникает много ограничений из-за расширенного понимания определенных целей возможного ограничения свободы собраний. Сразу вспоминается случай, как в России местными властями было отказано в согласовании мирного собрания, посвященного политическим репрессиям в России со словами, что в России таких репрессий не существует и все имеют одинаковые права.

В некоторых странах было принято отдельное законодательство против пропаганды гомосексуализма или защиты общественной морали, на основании которых были запрещены многие собрания ЛГБТ сообществ.

Но на уровне законодательства существенных ограничений не установлено, все подобные ограничения возникают на уровне реализации свободы собраний.

4. Ограничения в отношении времени, места и порядка проведения собрания

В распоряжении административного органа имеется широкий спектр ограничений, не влияющих на содержание послания. Если применяются какие-либо ограничения в отношении времени, места или порядка проведения собрания, должны быть предложены разумные альтернативы.

Практика в отношении регулирования времени и порядка проведения собраний достаточно различна. Одни страны не разрешают собрания ночью, другие не разрешают ночью лишь собрания, которые используют звукоусиливающую аппаратуру. Третьи, которых меньшинство, вообще не устанавливают никаких ограничений относительно времени собрания.

В одной стране установлено, что спонтанные собрания могут длиться не более 6 часов.

5. «Видимость и слышимость»

Публичные собрания проводят с целью доведения идей и посланий до сведения конкретного лица, группы или организации. Поэтому общее правило заключается в том, что следует способствовать проведению собраний в пределах «видимости и слышимости» их целевой аудитории.

Этот принцип тесно связан с выбором места мирного собрания. Эти проблемы мы описали выше. Практически все страны приняли законодательные ограничения, запрещающие проводить собрания в непосредственной близости к органам власти.

Лишь две страны четко ввели принцип «видимости и слышимости» в свое законодательство.

Процедурные вопросы

1. Уведомление

Международное право в области прав человека не требует, чтобы в национальном законодательстве содержалось требование подачи предварительного уведомления о собрании. Действительно, в открытом обществе многие типы собраний не требуют какого-либо вида государственного регулирования. Поэтому предварительное уведомление должно требоваться лишь в тех случаях, когда его цель заключается в предоставлении государственным органам возможности провести подготовку, необходимую для содействия свободе собрания, и организовать охрану общественного порядка, общественной безопасности, прав и свобод других лиц. Любое положение законодательства по этому вопросу должно требовать от организатора собрания подачи уведомления о намерениях, а не просьбы о разрешении.

Процесс подачи уведомления не следует делать обременительным или бюрократичным. Срок подачи предварительного уведомления не должен слишком далеко отстоять от даты собрания, однако следует предусмотреть достаточное время до заявленной даты, чтобы соответствующие государственные органы имели возможность провести подготовку к мероприятию в соответствии с их позитивными обязательствами, а также, чтобы имелась возможность подать срочную жалобу в суд (и получить постановление суда) в случае оспаривания законности какого-либо ограничения.

Если власти сразу не выдвигают каких-либо возражений в отношении уведомления о проведении публичного собрания, то организаторам собрания следует предоставить возможность провести запланированное мероприятие в соответствии с указанными в этом уведомлении условиями и без какого-либо ограничения.

В части рассматриваемых стран осталась разрешительная процедура проведения мирных собраний, которая унаследована от советского законодательства. Хотя следует отметить, что постепенно страны ликвидируют формальную разрешительную систему и переходят к уведомлению.

В другой части стран принята формально уведомительная система, но на практике она выглядит точно так же, как и разрешительная. При такой процедуре организатор формально подает уведомление, однако собрание он может провести только после согласования места и времени мирного собрания, особенно в ситуациях, когда проводятся одновременные собрания или контрдемонстрации. Как правило, если собрание планируется с критикой власти, то всегда на том же месте будет проходить другое собрание. На практике такое согласование, по сути, можно приравнять к разрешению, поскольку договориться организатору с местными властями часто не удается, ему, например, предлагают другое удаленное место, где проводить собрание бессмысленно, а решить этот спор в судебном порядке также малоперспективно.

Лишь несколько стран предусматривают уведомительную процедуру, не отягощенную многими формальностями и согласованиями.

Существует ограниченная позитивная практика, когда одиночные или малочисленные собрания даже не требуют подачи уведомлений.

2. Стихийные собрания

Если законодательство требует подачи предварительного уведомления, в его положениях должен быть прямо предусмотрен отказ от этого требования в тех случаях, когда подача такого уведомления оказывается невозможной с практической точки зрения. Такое исключение действует только в тех обстоятельствах, когда невозможно уложиться в установленный законом срок. Власти всегда должны обеспечивать защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения его мирного характера.

Во многих рассматриваемых странах спонтанные собрания запрещены, особенно там, где существует разрешительная система. Исключений из срока подачи заявления или уведомления о собрании не предусмотрено.

В некоторых странах, если существует организатор спонтанного собрания, то он должен уведомить в упрощенной форме о своем собрании в любое время без соблюдения общих установленных сроков уведомления.

Иногда стихийные собрания ограничиваются во времени, например, они не могут длиться дольше 6 часов.

Лишь в некоторых странах разрешены некоторые формы собраний без уведомлений, но это скорее исключение из общего правила.

3. Одновременные собрания

В случае поступления уведомлений о проведении двух или более не связанных друг с другом собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, следует предпринять максимум усилий для обеспечения их проведения наилучшим возможным образом. Запрещение публичного собрания лишь на основании того факта, что оно будет проводиться в одно и то же время и в одном и том же месте с другим публичным собранием, будет, скорее всего, непропорциональным решением, если они оба могли бы быть проведены в этом месте. Принцип недискриминации также требует, чтобы уровень ограничений, который применяется к собраниям, проводимым в сопоставимых обстоятельствах, был одинаковым.

В большинстве стран эти проблемы урегулированы не достаточно четко. Часто факт проведения одновременных собраний может служить основанием для запрета собраний. Особенно, когда организатору предлагают заведомо неприемлемые варианты изменения времени, маршрута или места собрания, как результат, такие собрания не будут согласованы с органами власти.

В других случаях, собрания, которые выступают с критикой власти или по вопросам, которые не поддерживаются властью, с большой вероятностью будут дискриминированы.

Во многих местах, практически всегда, когда оппозиция собирается провести мирно собрание, позже оказывается, что на это место уже подано уведомление/заявление о проведении другого собрания.

Лишь несколько стран устанавливают законодательные требования об немедленном опубликовании полученных заявлений/уведомлений о собраниях.

4. Контрдемонстрации

Контрдемонстрация является одной из форм одновременного собрания. Его участники хотят выразить свое несогласие со взглядами, выраженными в ходе другого собрания. Право на контрдемонстрацию не может быть использовано против реализации права других лиц на проведение собрания. Демонстранты должны уважать право других на проведение своей демонстрации. Здесь основное внимание следует уделить обязанности государственных органов обеспечить проведение и охрану каждого мероприятия в случае организации или возникновения собрания в знак несогласия с другим собранием. Государственные органы должны задействовать достаточные силы по охране правопорядка, чтобы способствовать, насколько это возможно, проведению таких связанных друг с другом одновременных собраний в пределах взаимной «видимости и слышимости».

Контрдемонстрации четко разрешены только в некоторых странах. В большинстве стран, организатору откажут в разрешении провести собрание или в согласовании места собрания. Также органы власти своим решением или в судебном порядке могут прямо запретить такие собрания в связи с угрозой беспорядков и нарушения общественного порядка.

Во всех странах существует проблема невыполнения правоохранительными органами своих позитивных обязанностей по защите участников собраний от нападения участников контрдемонстраций. Практически никогда сотрудников правоохранительных органов не привлекают к ответственности за невыполнение своих обязанностей.

5. Принятие решений

Административные органы должны следить за тем, чтобы процесс принятия решений был открытым и по нему давались четкие объяснения. Этот процесс должен включать справедливую и объективную оценку всей имеющейся информации. О любых ограничениях, наложенных на собрание, необходимо немедленно сообщить в письменном виде организаторам этого мероприятия, объяснив причину каждого ограничения. Такие решения следует принимать как можно раньше, чтобы любая апелляция в независимый суд могла быть рассмотрена до даты собрания, указанной в уведомлении.

В основном государства придерживаются этих положений. Однако практически во всех странах существует проблема со сроками вынесения судебных решений, особенно, когда речь идет о вынесении решения апелляционным судом. Только в некоторых странах четко определена процедура рассмотрения такой категории дел в судах, что позволяет получить решение до начала собрания.

6. Обжалование решений

Право на эффективное средство правовой защиты влечет за собой право на обжалование по существу любого ограничения или запрета в отношении собрания. Изначально существующая возможность административного обжалования может не только снизить нагрузку на суды, но и помочь установлению более конструктивных отношений между органами власти и общественностью. Однако, если его результат такого рода проверки не удовлетворяет заявителя, должен существовать механизм подачи апелляции в независимый суд. Жалобы следует подавать быстро и своевременно, чтобы любой пересмотр решения властей мог быть реализован и права заявителя были защищены от дальнейшего ущерба. Поэтому окончательное решение суда или, как минимум, решение о судебном запрете должно быть вынесено до даты проведения собрания, указанной в уведомлении.

Во всех странах решения административных органов власти можно обжаловать в судебном порядке. Но поскольку ситуация с правом на справедливый суд разная, эффективность этого механизма также разная. На практике, в большинстве случаев судьи следуют позиции органов власти и защищают ее. В некоторых странах такое обжалование лишено практического смысла из-за того, что не было случаев, когда бы суд признавал действия властей незаконными.

Позитивной практикой является составление протокола о разгоне собрания милицией (полицией) с последующей оценкой таких действий в судебном порядке.

Общие замечания

В целом следует отметить разные тенденции в развитии законодательства о свободе мирных собраний.

В одних странах, свобода все больше ограничивается: растут полномочия административных органов и полиции (милиции), значительно растут санкции за нарушение закона участниками собраний, усложняется процедура организации собраний, увеличивается количество запрещенных для собраний мест.

В других ситуация улучшается, меняется разрешительная система на уведомительную.

Сама сложная ситуация с мирными собраниями в Беларуси, Таджикистане и Туркменистане.

Много позитивных примеров и в целом законодательство, которое соответствует международным стандартам, в Молдове и Армении.

Украина остается единственной страной, где нет четкого регулирования вопросов свободы собраний, поэтому встречаются как позитивные примеры так и крайне негативные практики, основанные на применении советского законодательства.

Во второй части нашего доклада вы можете более детально ознакомиться с законодательством стран и самим определить, соответствует ли оно тем принципам, которые изложены в Руководящих принципах по свободе мирных собраний.

АЗЕРБАЙДЖАН

Законодательство

В соответствии со статьей 49 Конституции Азербайджана: «Каждый обладает правом на свободу собраний. Каждый имеет право, заблаговременно оповестив соответствующие государственные органы, совместно с другими мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги, демонстрации, уличные шествия, устанавливать пикеты».

В октябре 2005 года Конституционный суд Азербайджана принял решение о толковании статьи 49 Конституции, в котором определил, что это право может быть ограничено, хотя это прямо не указано в статье.

Конституционный Закон от 24 декабря 2002 года «О регулировании осуществления прав и свобод человека в Азербайджанской Республике» наряду с другими правами включает возможность ограничения свободы собраний в интересах государственной безопасности, здоровья и морали с целью защиты прав и свобод других лиц, предотвращения преступления, беспорядков, в том числе для защиты общественного порядка.

В соответствии с Законом «О свободе собраний» ограничение свободы собраний должно быть соразмерно поставленным целям. Оно должно достичь поставленной цели и не должно выходить за необходимые и достаточные пределы. Меры, принятые для ограничения свободы собраний должны быть в высшей степени необходимыми для достижения цели, явившейся причиной наложения ограничения. Свобода собраний может быть ограничена в различных формах, в том числе в форме изменения времени и места проведения собрания, маршрута уличного шествия.

Понятие «собрание» означает временное собрание в общественном месте нескольких лиц в целях участия в собрании. Подобное собрание может быть в формах собрания, митинга, демонстрации, уличного шествия, пикета.

Для проведения собрания необходимо в письменной форме заранее оповестить об этом соответствующий орган исполнительной власти. Оповещение, как правило, должно быть представлено за 5 дней до дня проведения собрания в целях согласования с соответствующим органом исполнительной власти его места и времени для принятия в связи с проведением предусмотренного собрания необходимых мер или маршрута уличного шествия. Представление оповещения менее, чем за 5 дней до дня проведения предусмотренного собрания, должно быть обосновано организаторами.

В письменном оповещении должны быть нижеследующие сведения:

- 1) форма собрания, проведение которого предусмотрено;
- 2) общая цель собрания;
- 3) место и время проведения собрания;
- 4) примерное число участников;

- 5) если проводится уличное шествие, то предлагаемый маршрут (место начала, расстояние и место завершения шествия);
- 6) информация об организаторах собрания (фамилия, имя, отчество и адрес физического лица, наименование и юридический адрес юридического лица);
- 7) дата представления письменного оповещения;
- 8) телефоны для связи или же при отсутствии их адрес связи.

Законодательство предусматривает спонтанные мирные собрания, для которых не требуется предоставления письменного уведомления.

Не существует ограничений по финансированию мирных собраний.

Запрещаются собрания, сопровождающиеся призывами к дискриминации, вражде, насилию, пропагандирующие национальную, расовую или религиозную рознь, а также пропагандирующие войну. Также мирные собрания запрещены за 24 часа до дня выборов или дня проведения референдума.

Кроме этого, ввиду необходимости проведения мер безопасности накануне международных мероприятий важного государственного значения и в дни их проведения на территориях районов и городов проведения указанных мероприятий решением соответствующего органа исполнительной власти может быть запрещено проведение собраний в политических целях.

Мирное собрание может быть запрещено или приостановлено распоряжением соответствующего органа исполнительной власти. Такое решение должно быть доведено в письменной форме до организаторов мероприятия не позднее, чем за 3 рабочих дня до его проведения. Решение должно быть ясным и обоснованным. Оно может быть обжаловано в административном порядке и (или) в соответствующем суде. Жалоба должна быть рассмотрена судом в течение 3 дней. Решения суда по подобным жалобам могут быть обжалованы в вышестоящем суде.

Проведение мирных собраний в следующих местах может быть запрещено:

- 1) в радиусе 200 метров вокруг зданий, где расположены Милли Меджлис Азербайджанской Республики, Дворец Президента Азербайджанской Республики, штаб Президента Азербайджанской Республики, Кабинет Министров Азербайджанской Республики, Али Меджлис Нахчыванской Автономной Республики, Кабинет Министров Нахчыванской Автономной Республики, центральные, районные и городские органы исполнительной власти, перечень которых определяется соответствующим органом исполнительной власти, а также Конституционный Суд, Верховный Суд, апелляционные суды Азербайджанской Республики и Верховный суд Нахчыванской Автономной Республики;
- 2) на мостах, в туннелях, местах проведения строительства, на производственных объектах, опасных для жизни и здоровья человека, и иных объектах, эксплуатация которых требует соблюдения специальных норм техники безопасности, в особо охраняемых природных территориях и объектах, охранных зонах магистральных трубопроводов, электрических сетей с напряжением более 1000 вольт, аэропортов, метрополитена, железнодорожных сооружений, объектов обороны, технических сооружений систем водоснабжения и канализации, нефтяных скважин, вод;
- 3) в местах, отведенных соответствующим органом исполнительной власти для проведения специальных государственных мероприятий;
- 4) на территориях, используемых в военных целях, и в местах, расположенных ближе чем за 150 метров к границам этих территорий, в случае необходимости в пределах расстояния от данных территорий, опасном для участников собрания;
- 5) на территориях пенитенциарных учреждений, следственных изоляторов, психиатрических лечебных учреждений и в местах, расположенных ближе чем за 150 метров к границам этих территорий.

Также проведение собраний политического содержания в местах поклонения, молельнях и кладбищах может быть ограничено.

Соответствующие органы исполнительной власти должны выделить в каждом городе и районе специальные места для проведения собраний, митингов и демонстраций. Список мест, предложенных для проведения собраний, митингов и демонстраций, публикуется в печати и доводится до населения другими способами. Организаторы могут выбрать одно из мест, предложенных для собрания, митинга и демонстрации. Соответствующий орган исполнительной власти может изменить на основании обращений список мест, предложенных для проведения собраний, митингов и демонстраций.

На практике местные органы власти определяют для мирных собраний главным образом отдаленные и малолюдные места, расположенные на периферии городов, неудобные с точки зрения транспортной доступности.

Пикетирующих не должно быть более 50 человек, и они не должны размещаться ближе, чем за 10 метров до входа в объект, который пикетируется, не должны чинить препятствия для входа и выхода в пикетируемый объект, не должны использовать усилители выше 10 ватт.

Время собрания может быть ограничено соответствующим органом исполнительной власти.

Во время мирного собрания организатор должен иметь соответствующий распознавательный значок, который должен быть четко виден. В случае запрета организатор должен уведомить участников о таком решении.

Запрещается ношение участниками собрания огнестрельного и холодного оружия, а также кусков камня, стекла и досок, дубинок, которые могут создать опасность для жизни и здоровья людей и нанести ущерб имуществу, а также специально изготовленных предметов для нанесения телесных повреждений, взрывчатых веществ или пиротехнических изделий, сильно действующих, ядовитых, быстровоспламеняющихся или разъедающих веществ, радиоактивных материалов.

Не существует каких-либо специальных норм, которые бы регулировали статус журналистов или наблюдателей за мирными собраниями.

В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях нарушение установленного законодательством порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетов влечет предупреждение или наложение штрафа в размере от 7 до 13 минимальных размеров оплаты труда¹.

В соответствии с Уголовным кодексом организация, проведение или участие в собраниях в случаях, запрещенных законом, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан, — наказывается штрафом в размере от 5 000 до 8 000 манатов, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо исправительными работами на срок до 2 лет, либо лишением свободы на срок до 2 лет.

Ношение участниками собрания во время его проведения огнестрельного или холодного оружия либо взрывчатых веществ и устройств, а также других веществ и предметов, представляющих опасность для жизни и здоровья окружающих, — наказывается штрафом в размере от 5 000 до 8 000 манатов, либо ограничением свободы на срок до одного года, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до 3 лет.

Практика

В соответствии с законодательством практически весь центр столицы может быть закрыт для проведения собраний. Как правило, власти запрещают собрания вблизи органов власти. Так, оппозиция неоднократно получала отказ мэрии Баку в проведении митингов в центре города, хотя в некоторых случаях такие митинги согласовывались. Местные органы власти устанавливают конкретные перечни мест, где собрания запрещены и определяют места, где они разрешены. Обычно разрешенные места — это удаленные от центра, малолюдные или совершенно не удобные места для проведения мирных собраний. Из-за этого у местных властей сохраняется возможность решать в ручном режиме, какие собрания разрешать, а какие запрещать, не предоставляя согласования о месте проведения собрания.

Проблема с определением мест для проведения мирных собраний, а также чрезмерно высокие санкции за нарушение порядка проведения мирных собраний, вызывают тревогу международных институций и международных правозащитных НПО.²

¹ Установлен в размере 105 азербайджанских манатов (113,19 доллара США) с 1 сентября 2013 года. 1 USD = 1,078 азербайджанских манатов.

² Смотрите, например, Resolution of the PACE 1917 (2013), <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19451&Language=EN>; Report of the Committee on the Honoring of Obligations and Commitments by Member States of the Council of Europe (Monitoring Committee), 20 декабря 2012 года, http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2012/amon-doc05rev_2012.pdf; Report by Nils Muižnieks, Council of Europe Commissioner for Human Rights, following his visit to Azerbaijan, from 22 to 24 May 2013, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH%282013%2914&Language=lanEnglish&Ver=original&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>; Доклад международной правозащитной организации Human Rights Watch, сентябрь 2013, <http://www.hrw.org/node/118308/section/9>.

Если собрание не согласовано с органами власти, то милиция прекращает такое собрание и часто задерживает участников несогласованных собраний. Это происходит и тогда, когда собрание носит мирный характер. При этом часто применяется сила и специальные средства (водометы, резиновые пули). Многие наблюдатели отмечают применение правоохранительными органами явно не пропорциональной силы к участникам мирных собраний.

Проблему не пропорциональных действий правоохранительных органов отмечает и Европейский суд по правам человека. В деле Тахирова против Азербайджана³ ЕСПЧ установил нарушения свободы мирных собраний именно из-за непропорциональных действий правоохранительных органов. В этом деле, участники демонстрации в 2005 году были жестоко разогнаны милицией из-за того, что они отказались расходиться после того, как закончилось время собрания, указанное в уведомлении. При этом собрание оставалось мирным. Суд указал, что силовой разгон собрания не был необходимым в демократическом обществе. К сожалению, эта проблема не только не решена, но наоборот — стала системной. Также в других делах, ЕСПЧ установил нарушение свободы от пыток и жестокого обращения в связи с избиением участников мирного собрания или журналистов, которые на нем присутствовали⁴.

³ CASE OF TAHIROVA v. AZERBAIJAN, (Application no. [47137/07](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126542)), 3 January 2014, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-126542>.

⁴ Смотрите, например, CASE OF NAJAFI v. AZERBAIJAN, (Application no. [2594/07](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113299)), 2 January 2013, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-113299>.

АРМЕНИЯ

Законодательство

В соответствии со статьей 29 Конституции Армении: «Каждый имеет право на проведение мирных, без оружия собраний. Ограничение осуществления этих прав служащими Вооруженных Сил, полиции, органов национальной безопасности, прокуратуры, а также судьями и членами Конституционного Суда может предусматриваться только законом».

В 2011 году был принят новый закон Армении «О свободе собраний»¹.

Собрание — это мирное и без оружия временное присутствие двух или более лиц в каком-либо месте с намерением формирования или выражения общего мнения по вопросам, представляющим общественный интерес. Таким образом, одиночный пикет не является собранием в понимании законодательства. Собрание является публичным, когда в нем возможно участие любого лица.

Охрана государственной безопасности и общественного порядка, пресечение преступлений, защита общественного здоровья и нравственности (общественные интересы), конституционных прав и свобод каждого лица в демократическом обществе превалируют над свободой собраний. Запрещается использование свободы собраний в целях насильственного свержения конституционного строя, разжигания национальной, расовой, религиозной вражды, пропаганды насилия или войны.

Участником собрания является лицо, которое во время проведения собрания находится в месте собрания с целью участия в собрании. Участниками собрания не являются лица, находящиеся во время проведения собрания в месте проведения собрания в целях осуществления своих полномочий или исполнения своих рабочих обязанностей, осуществления творческой деятельности либо другой предусмотренной законом или договором деятельности, а также представители средств массовой информации, присутствующие в целях освещения собрания.

Члены Конституционного суда и судьи, а также служащие вооруженных сил, полиции, органов национальной безопасности, прокуратуры при участии в собраниях должны проявлять политический нейтралитет и сдержанность. Они не имеют права на организацию собраний, которые могут ставить под сомнение их политический нейтралитет. Служащие вооруженных сил, полиции, органов национальной безопасности, прокуратуры не имеют права участвовать в собрании в служебной форме. Лица до 14 лет могут организовать собрание только с письменного согласия их законных представителей.

Для проведения публичного собрания организатор уведомляет уполномоченный орган в письменной форме, за исключением срочных и стихийных собраний, а также собраний с не менее, чем

¹ <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=4123&lang=rus>.

100 участниками. Целью уведомления является принятие государством необходимых мер для обеспечения нормального и мирного хода собрания, а также защиты конституционных прав других лиц и общественных интересов.

Если по обоснованному мнению организатора в собрании будут участвовать не более 100 участников, то представление уведомления не является обязательным.

Стихийным является собрание, которое проводится в целях немедленного реагирования на определенное событие.

Срочным является собрание, которое организуется и проводится в целях экстренного реагирования на какое-либо событие, и достижение этой цели невозможно с учетом соблюдения срока подачи уведомления.

Если у стихийного собрания имеется фактический организатор, он обязан незамедлительно поставить об этом в известность полицейское подразделение по месту проведения собрания. Организатор срочного собрания до того как предпринять действия, направленные на проведение собрания, обязан незамедлительно поставить об этом в известность уполномоченный орган и полицию. Стихийные и срочные собрания не могут продолжаться более 6 часов.

Уведомление может быть представлено не позднее, чем за 7 дней и не ранее чем за 30 дней до дня проведения собрания в письменной форме, лично или по почте.

В уведомлении должны быть указаны:

- 1) место собрания;
- 2) приблизительное время начала и окончания собрания;
- 3) цель собрания;
- 4) ожидаемое число участников;
- 5) используемые в ходе проведения собрания предметы или технические средства (плакаты, факелы, громкоговорители и т. д.);
- 6) предусматриваемое число распорядителей;
- 7) в случае шествия — маршрут и график шествия;
- 8) паспортные данные или данные другого удостоверяющего личность документа (с приложением копии документа), номера телефонов, почтовый и электронный адреса организатора, а если организатором и руководителем собрания являются разные лица, то также паспортные данные или данные другого удостоверяющего личность документа, почтовый адрес руководителя собрания, и номера его телефонов, и электронный адрес при их наличии.

В случае организации собрания юридическим лицом, вместе с уведомлением представляется также решение об этом руководящего органа или органа управления юридического лица. Если место собрания — это являющаяся государственной или муниципальной собственностью открытая территория, которая сдана в аренду, либо это открытая территория или строение, являющиеся частной собственностью, то вместе с уведомлением представляется также письменное согласие арендатора или собственника на проведение собрания. Письменного согласия арендатора или собственника на проведение собрания не требуется, если право беспрепятственного доступа на эту территорию имеет любое лицо. Если организатор собрания не достиг 14-летнего возраста, то он представляет также письменное согласие своих законных представителей.

Представленные в уполномоченный орган уведомления незамедлительно регистрируются в специально вводимом с этой целью журнале регистрации в порядке очередности их получения, а их копии вывешиваются в административном здании уполномоченного органа в доступном и обозримом для всех месте. Если у уполномоченного органа имеется интернет-сайт, то уведомления размещаются на его странице в течение 3-х часов с момента регистрации уведомления в журнале регистрации, но не позднее, чем до конца данного рабочего дня. Порядок ведения и форма журнала регистрации уведомлений утверждаются муниципальным советом.

Уполномоченный орган рассматривает уведомление в порядке очередности регистрации уведомлений. Если уведомление представлено в период от 30 до 14 дней, предшествующих дню проведения собрания, то уполномоченный орган рассматривает уведомление в течение 5 дней с момента его регистрации, а если уведомление представлено в период от 13 до 7 дней, предшествующих дню проведения собрания, то уполномоченный орган рассматривает уведомление в течение 48 часов с момента его регистрации. Если срок рассмотрения заканчивается в нерабочий день, то он продлевается до конца следующего рабочего дня. Уполномоченный орган после регистрации уведомления незамедлительно направляет его в полицию с целью получения отзыва относительно проведения собрания. Если собрание предусмотрено провести на территории недвижимых памят-

ников истории и культуры либо в непосредственной близости от них, то уведомление после регистрации незамедлительно направляется также в министерство культуры с целью получения отзыва относительно проведения собрания.

Уполномоченный орган проводит слушания, если он намерен выдвинуть условия или применить ограничения на проведение собрания либо запретить собрание или получил информацию от полиции или органов культуры о необходимости ограничения собрания.

В случае достижения соглашения относительно условий между уполномоченным органом и организатором, они протоколируются и прилагаются к делу. В случае недостижения соглашения относительно условий, уполномоченный орган выносит решение о применении ограничений к времени, месту или способу собрания. Ограничения, устанавливаемые на проведение собрания, не могут искажать цели собрания или существенным образом уменьшать его потенциальное воздействие на предпочитаемую организаторами общественную аудиторию посредством территориальной изоляции участников собрания, а также изменения времени или места проведения собрания либо приводить к фактическому запрету собрания каким-либо иным образом. В случае предложения другого места для проведения собрания, в частности, должна быть обеспечена возможность участия указанного в уведомлении ожидаемого числа участников, не должны предлагаться места, находящиеся за пределами муниципалитета, выбранного организаторами мероприятия, а предлагаемое место должно находиться по возможности близко к месту, указанному в уведомлении (в случае шествия по маршруту).

Собрание запрещается уполномоченным органом, если:

- 1) целью собрания является насильственное свержение конституционного порядка, разжигание национальной, расовой, религиозной вражды, пропаганда насилия и войны;
- 2) лицо согласно закону о собраниях не имеет права на организацию собрания;
- 3) собрание будет проводиться на таком расстоянии от резиденций Президента Республики, Национального Собрания, Правительства, судов или уголовно-исполнительных учреждений, в случае которого оно угрожает их нормальной деятельности;
- 4) собрание будет проводиться на таком расстоянии от ЗАО «Армянская атомная электростанция», или подземных газовых хранилищ, или обслуживающих их конструкций, или наземной спутниковой станции «Орбита 2», на котором оно угрожает их безопасности.

Если уполномоченный орган не вынес решения о собрании в установленный срок, считается, что уведомление принято.

Решения уполномоченного органа могут быть опротестованы в суд в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Республики Армения.

В начале собрания руководитель собрания объявляет свое имя и фамилию, а если собрание организовано юридическим лицом, то также полное наименование юридического лица, цель собрания, а также приблизительное время окончания собрания. Если в ходе собрания будет осуществлено шествие, то должны быть оглашены маршрут и график шествия.

Собрания, проводимые на территориях, прилегающих к жилым строениям, больницам, школам-интернатам и другим, предусмотренным для ночлега зданиям, в определенное время суток (с 22.00 часов до 8.00 часов) не могут сопровождаться шумом или световыми сигналами, нарушающими покой лиц.

Во время собрания полиция обязана:

- 1) сразу после получения информации о собрании назначить своего представителя и поставить об этом в известность организатора и уполномоченный орган;
- 2) обеспечить присутствие своего представителя на собрании;
- 3) удалять с места проведения собрания лиц, грубо нарушающих мирный и нормальный ход собрания, если это невозможно обеспечить иным способом;
- 4) обеспечить свободный вход в здания, строения либо другие территории, находящиеся в месте проведения собрания или прилегающие к нему, и выход из них.

Если собрание проводится с нарушением требований, касающихся уведомления, то полиция обязана объявить по громкоговорителю, что собрание является незаконным, и что участники подлежат установленной законом ответственности. Если собрание носит мирный характер, то полиция обязана содействовать собранию в пределах своих полномочий.

Полиция может прекратить собрание только в том случае, если предотвратить непропорциональное ограничение конституционных прав других лиц или общественных интересов другим способом невозможно. Полиция обращается с требованием о прекращении собрания к руководителю собрания, который обязан немедленно информировать об этом участников собрания. В случае отсутствия руководителя собрания или невыполнения руководителем собрания требования полиции,

представитель полиции не менее чем дважды требует по громкоговорителю от участников прекращения собрания, установив разумный срок. Одновременно представитель полиции предупреждает участников собрания о своих полномочиях на разгон собрания в случае непрекращения собрания добровольно в установленный срок, включая применение специальных средств, предусмотренных Законом «О полиции». Порядок прекращения собрания, установленный выше, не распространяется на такие случаи, когда в месте проведения собрания начались массовые беспорядки, требующие осуществления следующих из ситуации неотложных мероприятий. В случае непрекращения собрания добровольно в установленный срок полиция разгоняет собрание.

В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях неподчинение решению о прекращении собрания в случаях, предусмотренных законом о собраниях, влечет штраф в размере 50 минимальных заработных плат.

В соответствии с Уголовным кодексом воспрепятствование проведению законных собраний, митингов, шествий, демонстраций или участию в них либо принуждение к участию в них, а также в незаконных собраниях, митингах, шествиях или демонстрациях, совершенные с применением насилия или с угрозой его применения, — наказываются штрафом в размере от стократной до трехсоткратной минимальной заработной платы², либо арестом на срок не свыше 2 месяцев, либо лишением свободы на срок не свыше 2 лет (ст. 163 Уголовного кодекса).

Организация массовых беспорядков, сопровождавшихся насилием, погромами, поджогами, уничтожением или повреждением имущества, применением огнестрельного оружия, взрывчатых веществ или взрывных устройств либо оказанием вооруженного сопротивления представителю власти, — наказывается лишением свободы на срок от 4 до 10 лет. Участие в таких действиях наказывается лишением свободы на срок от 3 до 8 лет.

Блокирование транспортных коммуникаций, если эти деяния причинили по неосторожности тяжкий или средней тяжести вред здоровью человека либо повлекли крупный ущерб, наказываются штрафом в размере от трехсоткратного до пятисоткратного размера минимальной заработной платы либо лишением свободы на срок не свыше четырех лет.

Практика

Следует отметить достаточно прогрессивные изменения в законодательстве Армении, в связи с принятием нового закона о собраниях в 2011 году. Новый закон во многом гораздо лучше имплементирует международные обязательства в сфере мирных собраний в национальное законодательство Армении.

Однако практика применения этого закона демонстрирует определенные проблемы в сфере мирных собраний. Так, известны случаи, когда местные власти блокировали оппозиционные политические мирные собрания, ограничивали участие в таких собраниях государственных служащих. С другой стороны, во время выборов, руководители госорганов заставляли брать участие в собраниях работников государственных предприятий и органов власти, а также студентов.

Также известны случаи непропорционального применения силы со стороны полиции к участникам собраний в отдельных случаях.

Проблемой является не достаточная защита участников мирных собраний, в частности от нападения третьих лиц³.

² С 2015 года минимальная заработная плата составляет 55 000 армянских драмов, 1 Доллар США приблизительно равен 519,2 армянских драм по состоянию на март 2015 года.

³ Смотрите письмо Международной правозащитной организации Human Rights Watch в правоохранительные органы Армении от 12 сентября 2013 года, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/Letter%20from%20Human%20Rights%20Watch%2011%20September%202013_0.pdf; Заявление Международной правозащитной организации «Международная амнистия», <https://www.amnesty.org/en/articles/news/2013/09/armenia-civil-society-activists-hospitalised-after-brutal-attack-yerevan/>.

Законодательство

В соответствии со ст.35 Конституции Беларуси: «Свобода собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования, не нарушающих правопорядок и права других граждан Республики Беларусь, гарантируется государством. Порядок проведения указанных мероприятий определяется законом». Статья 23 Конституции устанавливает общие ограничения для прав и свобод: «Ограничение прав и свобод личности допустимо только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц. Никто не может пользоваться преимуществами и привилегиями, противоречащими закону».

Основные вопросы реализации свободы собраний определены законом «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь». Но некоторые виды собраний регулируются специальным законодательством, например, встречи кандидатов в Президенты Беларуси или кандидатов в депутаты с избирателями, встречи депутатов с избирателями и многие другие.

Организаторами собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования, в котором предполагается участие до 1000 человек, и иного массового мероприятия независимо от количества предполагаемых участников могут выступать граждане Республики Беларусь, постоянно проживающие на ее территории, достигшие восемнадцатилетнего возраста и обладающие избирательным правом, указанные в данном качестве в заявлении о проведении массового мероприятия и принявшие обязательство в письменной форме по его организации и проведению в соответствии с законом о собраниях, а также политические партии, профессиональные союзы и иные организации, зарегистрированные в установленном порядке, за исключением организаций, деятельность которых приостановлена в соответствии с законодательными актами.

Организаторами собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования, в котором предполагается участие свыше 1000 человек, могут выступать только политические партии, профессиональные союзы и иные организации Республики Беларусь.

В Беларуси действует разрешительный механизм проведения мирных собраний. Организатор обязан подать заявление в соответствующий орган власти, который выносит решение о разрешении или запрещении мирного собрания.

Заявление подается в письменной форме не позднее, чем за 15 дней до предполагаемой даты проведения собрания, за исключением случаев подачи заявления о проведении собрания, предусмотренного частью десятой статьи 45 Избирательного кодекса, которое подается не позднее (встреча кандидатов с избирателями), чем за 5 дней до предполагаемой даты проведения собрания.

В заявлении указываются:

- 1) цель, вид, место проведения, источник финансирования массового мероприятия;

- 2) дата проведения, время его начала и окончания;
- 3) маршрут движения, информация о транспортных средствах (марка, модель, регистрационный знак транспортного средства, фамилия, собственное имя, отчество (если таковое имеется), место жительства (пребывания) лица, которое будет управлять транспортным средством), если массовое мероприятие будет проводиться с их использованием;
- 4) предполагаемое количество участников;
- 5) фамилия, собственное имя, отчество (если таковое имеется) организатора (организаторов), его (их) гражданство, дата рождения, место жительства и работы (учебы);
- 6) сведения об использовании пиротехнических изделий (вид, количество) и открытого огня, если массовое мероприятие будет проводиться с их использованием;
- 7) меры по обеспечению общественного порядка и безопасности при проведении массового мероприятия;
- 8) меры, связанные с медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия;
- 9) дата подачи заявления.

Руководитель местного исполнительного и распорядительного органа или его заместитель обязаны рассмотреть заявление и не позднее чем за 5 дней до даты проведения собрания в письменной форме сообщить его организатору (организаторам) о принятом решении.

Решение руководителя местного исполнительного и распорядительного органа или его заместителя о разрешении или запрещении проведения собрания принимается с учетом даты, места, времени его проведения, количества участников, погодных условий, оплаты услуг по охране общественного порядка, оказываемых органами внутренних дел, расходов, связанных с медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия, и других обстоятельств, влияющих на обеспечение общественной безопасности, по согласованию с республиканскими органами государственного управления (их территориальными подразделениями), ответственными за обеспечение общественного порядка и безопасности.

Порядок оплаты услуг по охране общественного порядка, расходов, связанных с медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней собрания, определяется решением местного исполнительного и распорядительного органа, на территории которого планируется его проведение.

Руководитель местного исполнительного и распорядительного органа или его заместитель при рассмотрении заявления в целях обеспечения прав и свобод граждан, общественной безопасности, а также нормального функционирования транспорта и организаций вправе по согласованию с организатором (организаторами) массового мероприятия изменить дату, место и время его проведения.

Решение руководителя местного исполнительного и распорядительного органа или его заместителя о запрещении мирного собрания либо об изменении даты, места и времени его проведения может быть обжаловано в судебном порядке.

До получения разрешения на проведение массового мероприятия его организатор (организаторы), а также иные лица не вправе объявлять в СМИ, интернете или иных информационных сетях о дате, месте и времени его проведения, изготавливать и распространять с этой целью листовки, плакаты и иные материалы.

Местными исполнительными и распорядительными органами определяются постоянные места для проведения собраний, а также места, где их проведение не допускается, с сообщением об этом в СМИ.

Проведение мирных собраний не допускается:

- 1) в местах, использование которых для этих целей запрещено решениями соответствующих местных исполнительных и распорядительных органов;
- 2) на объектах метрополитена, железнодорожного, водного и воздушного транспорта;
- 3) на расстоянии менее 200 метров от зданий официальной резиденции Президента Республики Беларусь, Национального собрания Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, подземных пешеходных переходов, станций метрополитена;
- 4) на расстоянии менее 50 метров от зданий республиканских органов государственного управления, местных представительных, исполнительных и распорядительных органов, дипломатических представительств и консульских учреждений, судов, органов прокуратуры, территорий организаций, обеспечивающих обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения (общественный транспорт, предприятия водо-, тепло- и энергообеспечения, учреждения дошкольного образования, учреждения общего среднего образования);

- 5) на расстоянии менее 100 метров от зданий организаций здравоохранения;
- 6) на расстоянии менее 300 метров от территорий ядерных установок, объектов, предназначенных для производства или хранения радиоактивных веществ и материалов, в том числе хранения ядерных материалов, отработавших ядерных материалов и (или) эксплуатационных радиоактивных отходов, на территориях этих объектов и в их санитарно-защитных зонах;
- 7) на расстоянии менее 100 метров от зданий, сооружений, в которых осуществляются производство, хранение или реализация оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и материалов, производство или хранение пиротехнических изделий;
- 8) на расстоянии менее 200 метров от зданий, сооружений, в которых находятся организации, на которые возложены функции редакций телевизионных и радиовещательных СМИ, а также радиотелевизионных передающих станций и радиопередающих станций;
- 9) на расстоянии менее 100 метров от территорий опасных производственных объектов, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества, указанные в приложениях 1 и 2 к Закону Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Места для собраний, а также объекты метрополитена, железнодорожного, водного и воздушного транспорта, которые могут использоваться участниками собраний для прибытия к месту (убытия с места) проведения массовых мероприятий, могут быть оборудованы стационарными средствами видеонаблюдения и иными техническими средствами обеспечения безопасности.

Проведение собраний за 5 и менее дней до выборов, референдума, отзыва депутата разрешается только в специально предназначенных для собраний местах под открытым небом и в помещениях, за исключением массовых мероприятий, проводимых по решению государственных органов.

Собрания, митинги, уличные шествия, демонстрации и пикетирование могут проводиться с 8 до 22 часов. Иные массовые мероприятия могут проводиться в указанное в заявлении время, а если время их проведения решением руководителя местного исполнительного и распорядительного органа или его заместителя изменено, — во время, определенное в данном решении.

Запрещается проведение одновременно нескольких массовых мероприятий в одном месте или по одному маршруту движения.

Организаторам собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации и пикетирования запрещено привлекать к участию в них граждан за материальное вознаграждение.

Во время проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования их организаторам и участникам запрещается, кроме иного:

- ❖ препятствовать движению транспортных средств и пешеходов;
- ❖ устанавливать палатки, иные временные сооружения;
- ❖ пользоваться флагами, вымпелами, не зарегистрированными в установленном порядке;
- ❖ совершать любые действия, нарушающие установленный порядок организации и проведения массового мероприятия, а также подстрекать к таким действиям любыми методами;
- ❖ участвовать в массовом мероприятии в состоянии алкогольного опьянения или в состоянии, вызванном потреблением наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, токсических или других одурманивающих веществ;
- ❖ осуществлять реализацию алкогольных напитков и пива в местах проведения указанных мероприятий и в радиусе 500 метров прилегающих к ним территорий.

Реализация алкогольных напитков и пива в местах проведения иных массовых мероприятий и в радиусе 500 метров прилегающих к ним территорий запрещается за 2 часа до начала и на время проведения этих мероприятий также организациям и лицам, не являющимся их организаторами и участниками, за исключением случаев реализации алкогольных напитков и пива в организациях (рестораны, кафе и т. п.), имеющих право на их торговлю в соответствии с законодательством, для запланированных ранее торжественных и ритуальных мероприятий.

Организаторы собраний, сотрудники органов внутренних дел и представители общественности, выполняющие обязанности по охране общественного порядка, имеют право:

- ❖ ограждать территории мест проведения массовых мероприятий инженерными и техническими средствами, производить фотосъемку, аудио- и видеозапись участников массовых мероприятий, осуществлять пропускной режим;
- ❖ требовать от граждан покинуть место проведения массового мероприятия, если они нарушают общественный порядок и установленные законом о собраниях требования;
- ❖ прекращать допуск граждан в место проведения массового мероприятия с учетом вместимости указанного места.

Сотрудники органов внутренних дел, выполняющие обязанности по охране общественного порядка, вправе проводить личный досмотр граждан и досмотр находящихся при них вещей, в том числе с помощью технических и специальных средств. Личный досмотр граждан производится лицом одного пола с досматриваемым. В случае отказа гражданина от личного досмотра либо от досмотра находящихся при нем вещей, он не допускается к месту проведения собрания.

Мирное собрание, а также подготовка к нему, должны быть прекращены по требованию руководителя (его заместителя) соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа, органа внутренних дел, организатора (организаторов) указанного мероприятия или лица (лиц), ответственного (ответственных) за организацию и проведение собрания, в случаях:

- 1) если не было подано заявление или принято решение о запрещении проведения массового мероприятия;
- 2) если нарушены положения закона о собраниях;
- 3) возникновения опасности для жизни и здоровья граждан.

Ответственность за нарушение порядка организации, проведения и участия в массовых мероприятиях предусмотрена Кодексом об административных правонарушениях Республики Беларусь, а при наличии признаков преступления — Уголовным Кодексом.

В соответствии со ст.23.34 Кодекса об административных правонарушениях:

«1. Нарушение установленного порядка проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования, а равно публичные призывы к организации или проведению собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования с нарушением установленного порядка их организации или проведения, если в этих деяниях нет состава преступления, совершенные участником таких мероприятий, — влекут предупреждение, или наложение штрафа в размере до 30 базовых величин¹, или административный арест.

2. Нарушение установленного порядка организации или проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования, а равно публичные призывы к организации или проведению собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации, пикетирования с нарушением установленного порядка их организации или проведения, если в этих деяниях нет состава преступления, совершенные организатором таких мероприятий, — влекут наложение штрафа в размере от 20 до 40 базовых величин или административный арест.

3. Деяния, предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения, — влекут наложение штрафа в размере от 20 до 50 базовых величин или административный арест.

4. Деяния, предусмотренные частью 1 настоящей статьи, совершенные за вознаграждение, — влекут наложение штрафа в размере от 30 до 50 базовых величин или административный арест.

5. Деяния, предусмотренные частью 2 настоящей статьи, сопровождающиеся выплатой вознаграждения за участие в собрании, митинге, уличном шествии, демонстрации, пикетировании, — влекут наложение штрафа в размере от 40 до 50 базовых величин или административный арест, а на юридическое лицо — от 250 до 500 базовых величин».

В соответствии со ст. 369³ Уголовного кодекса Беларуси: «Публичные призывы к организации или проведению собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации или пикетирования с нарушением установленного порядка их организации или проведения, либо вовлечение лиц в участие в таких массовых мероприятиях путем насилия, угрозы применения насилия, обмана или выплаты вознаграждения, либо иная организация или проведение таких массовых мероприятий, если их проведение повлекло по неосторожности гибель людей, причинение тяжкого телесного повреждения одному или нескольким лицам или причинение ущерба в крупном размере при отсутствии признаков преступлений, предусмотренных статьями 293 и 342 Уголовного Кодекса, — наказываются арестом, или ограничением свободы на срок до 3 лет, или лишением свободы на тот же срок. Крупным размером ущерба признается размер ущерба, в 500 и более раз превышающий размер базовой величины, установленный на день совершения преступления.

А в соответствии со ст. 369² Уголовного кодекса «получение, а равно хранение, перемещение иностранной безвозмездной помощи для осуществления экстремистской деятельности или других деяний, запрещенных законодательством Республики Беларусь, либо финансирования политических партий, союзов (ассоциаций) политических партий, подготовки или проведения выборов, референдумов, отзыва депутата, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь, организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетиро-

¹ С 1 января 2015 года базовая величина равна 180 000 белорусских рублей (приблизительно 12 долларов США). 1 доллар США равен приблизительно 15 000 бел. рублей (по состоянию на март 2015 года).

вания, забастовок, изготовления или распространения агитационных материалов, проведения семинаров или других форм политической и агитационно-массовой работы среди населения, совершенные в течение года после наложения административного взыскания за такие же нарушения, — наказываются штрафом, или арестом, или ограничением свободы на срок до 3 лет, или лишением свободы на срок до 2 лет.

Лица, допустившие нарушение порядка организации или проведения массового мероприятия, в течение одного года после наложения административного взыскания за такое нарушение не могут выступать организаторами массового мероприятия.

Практика²

Чрезмерные ограничения мирных собраний по-прежнему закреплены в белорусском законодательстве. Принятые в 2011 году изменения и дополнения в Закон «О массовых мероприятиях» серьезно ухудшили правовые рамки реализации свободы мирных собраний и критиковались как не соответствующие международным стандартам Венецианской комиссией Совета Европы совместно с БДИПЧ ОБСЕ.³

Закон создает жесткую и трудоемкую процедуру получения разрешения, в то же время оставляя большую свободу действий административным органам для применения Закона о собраниях. Эта процедура не отражает позитивное обязательство государства обеспечивать и поощрять осуществление права на свободу мирных собраний и на свободу выражения мнений.

Комитет ООН по правам человека неоднократно отмечал нарушения свободы мирных собраний органами власти Беларуси⁴.

В Беларуси установлен разрешительный, а не уведомительный принцип организации собраний. Также существует абсолютный запрет на такие формы мирных собраний, как спонтанные, однодневные и контрдемонстрации. Ограничения по месту и времени собраний дают широкие возможности по запрету мероприятий. Другие положения Закона, определяющие требования к организаторам, кругу участников и процедуру получения разрешений, являются дискриминационными.

Проведение собраний в местах скопления людей, вблизи зданий, где размещаются органы власти и управления, запрещено законом и решениями местных органов власти. Те же правила регулируют собрания в помещении и одиночные пикеты, а также любые рекламные и коммерческие акции.

Одно из наиболее проблематичных ограничений свободы касается мест проведения собраний. На практике местными органами власти для их проведения определяются отдаленные парки, скверы, стадионы и другие малопосещаемые места, что часто делает их проведение не имеющим смысла. Например, в Гомеле, определено два места для проведения собраний на окраинах города⁵.

Законом предусмотрено требование об оплате организаторами собрания расходов, связанных с их проведением (охрана общественного порядка, медицинское обслуживание, уборка территории). На практике для этого нужно заключить договор об оказании этих услуг с соответствующими

² Смотрите более детально: Ситуация с правами человека в Беларуси в 2012 году. Обзор-хроника, https://spring96.org/files/reviews/ru/2012_review_ru.pdf; Мониторинговый отчет «Ограничение свободы собраний в Беларуси: судебная практика по административным делам в 2012 году», Источник: <http://www.lawtrend.org/international-mechanisms/monitoringov-y-otchet-ogranichenie-svobody-sobranij-v-belarusi-sudebnaya-praktika-po-administrativny-m-delam-v-2012-godu>; Альтернативный доклад НПО Беларуси в рамках процедуры Универсального периодического обзора ООН, http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/09/UPO_Final_Alternativnyi.pdf; Мониторинговый отчет по итогам наблюдения за ходом массового мероприятия «Чернобыльский шлях — 2014», <http://spring96.org/ru/news/70768>; Отчет по мониторингу массового мероприятия «День Воли — 2015», <https://spring96.org/ru/news/76414>.

³ См. Joint opinion on the law on mass events of the Republic of Belarus adopted by the Venice Commission at its 90th Plenary Session (Venice, 16-17 march 2012), <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282012%29006-e>.

⁴ См. список решений Комитета ООН по правам человека против Беларуси: [http://www.ccprcentre.org/individual-communications/decisions-search/?p2p_country_to_decision\[\]=187&relevant_articles\[\]=114](http://www.ccprcentre.org/individual-communications/decisions-search/?p2p_country_to_decision[]=187&relevant_articles[]=114).

⁵ Жителей белорусского Гомеля отправили митинговать на окраины города, 7 сентября 2013 года, <http://www.ihahr-nis.org/zhiteley-belarusskogo-gomelya-otpravili-mitingovat-na-okrainy-goroda>.

службами. Но милиция, органы здравоохранения или службы, осуществляющие уборку, могут отказать в подписании такого договора. При этом они могут даже не указывать причин таких действий. В свою очередь, без таких договоров нельзя получить разрешение на проведение собрания.

Заявители несут материальную ответственность в случае причинения вреда государству, гражданам и организациям участниками собрания. Это часто приводит к не пропорциональными гражданским искам за якобы причиненный ущерб предприятиям, отвечающим за уборку улиц.

Любые формы мирных собраний, которые проводятся без разрешения властей, немедленно разгоняются, нередко с непропорциональным применением физической силы и специальных средств. Всего с января 2010 по август 2014 года более 1200 человек осуждено к краткосрочному аресту и денежным штрафам за участие в мирных собраниях, демонстрациях и пикетах.⁶

Проблемой также является возможность превентивного задержания⁷ милицией организаторов или участников собраний.

Следует отметить невозможность идентифицировать на массовых мероприятиях сотрудников правоохранительных органов как таковых через отсутствие у значительной части форменной одежды, а также отсутствие идентификационных бейджей на подавляющем большинстве сотрудников в форме.

⁶ Полная информация о конкретных лицах, привлеченных к ответственности доступна на сайте Правозащитного центра «Весна»: <http://spring96.org/persecution?JDateFrom=2010-01-01&JDateTo=2014-08-01&ArticleID=26&page=37> (доступ к сайту запрещен на территории Беларуси).

⁷ См. более подробно в Докладе Международной Федерации за права человека «Произвольные превентивные задержания активистов в Беларуси», 24 сентября 2014 года, <https://www.fidh.org/ru/vostochnaya-evropa-i-central-naya-aziya/belarus/16114-proizvol-nye-preventivnye-zaderzhaniya-aktivistov-v-belarusi>.

КАЗАХСТАН

Законодательство

В соответствии со ст.32 Конституции Казахстана: «Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц».

Основные вопросы мирных собраний определены законом «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан». Порядок организации и проведения собраний и митингов, установленный этим законом, не распространяется на собрания и митинги трудовых коллективов и общественных объединений, проводимые в соответствии с законодательством, их уставами и положениями в закрытых помещениях.

В соответствии с законом о выборах с момента окончания срока проведения предвыборной агитации и до официального опубликования итогов выборов не допускаются любые формы выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, способствующие оказанию воздействия на избирателей или членов избирательных комиссий.

Закон о собраниях устанавливает, что под формами выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, именуемых в законодательстве собраниями, митингами, шествиями и демонстрациями, следует понимать также голодовку в общественных местах, возведение юрт, палаток, иных сооружений и пикетирование.

В Казахстане установлена разрешительная процедура проведения собраний.

О проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации подается заявление в местный исполнительный орган города республиканского значения, столицы, района (города областного значения). Заявления о проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации подают уполномоченные трудовых коллективов, общественных объединений или отдельных групп граждан Республики Казахстан, достигшие восемнадцатилетнего возраста.

Заявление подается в письменной форме не позднее чем за 10 дней до намеченной даты их проведения. В нем указываются цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время его начала и окончания, предполагаемое количество участников, фамилии, имена, отчества уполномоченных (организаторов) и лиц, ответственных за соблюдение общественного порядка, место их жительства и работы (учебы), дата подачи заявления. Срок подачи заявления исчисляется со дня его регистрации в местном исполнительном органе города республиканского значения, столицы, района (города областного значения).

Местный исполнительный орган города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) рассматривает заявление и сообщает уполномоченным (организаторам) о при-

нятом решении не позднее, чем за 5 дней до времени проведения мероприятия, указанного в заявлении. Местный исполнительный орган города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) в целях обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности, а также нормального функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм при необходимости предлагает обратившимся с заявлением иные время и место проведения мероприятия. Решение может быть обжаловано в порядке, установленном действующим законодательством.

Собрания, митинги, шествия, пикеты и демонстрации, а также выступления их участников проводятся в соответствии с целями, указанными в заявлении, в определенные сроки и в обусловленном месте.

Организаторам и участникам мероприятия запрещается:

- 1) препятствовать движению транспорта и пешеходов;
- 2) создавать помехи для бесперебойного функционирования объектов инфраструктуры населенного пункта;
- 3) устанавливать юрты, палатки, иные временные сооружения без согласования с местными исполнительными органами города республиканского значения, столицы, района (города областного значения);
- 4) наносить ущерб зеленым насаждениям, малым архитектурным формам;
- 5) иметь при себе холодное, огнестрельное и иное оружие, а также специально подготовленные или приспособленные предметы, могущие быть использованными против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба гражданам и собственности юридических лиц;
- 6) вмешиваться в любой форме в деятельность представителей государственных органов, обеспечивающих общественный порядок при проведении мероприятий.

Местный исполнительный орган города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) запрещает собрание, митинг, шествие, пикетирование или демонстрацию, если целью их проведения является разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной нетерпимости, сословной исключительности, насильственное ниспровержение конституционного строя, посягательство на территориальную целостность республики, а также нарушение других положений Конституции, законов и иных нормативных актов, либо их проведение угрожает общественному порядку и безопасности граждан.

Не допускается проведение массовых мероприятий на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также у организаций, обеспечивающих обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения (городской общественный транспорт, снабжение водой, электроэнергией, теплом и другими энергоносителями), и учреждений здравоохранения и образования.

Собрания, митинги, шествия, пикеты и демонстрации должны быть безусловно прекращены по требованию представителя местного исполнительного органа города республиканского значения, столицы, района (города областного значения), если:

- 1) не было подано заявление;
- 2) принято решение о запрещении;
- 3) нарушен порядок их проведения;
- 4) при возникновении опасности для жизни и здоровья граждан, нарушении общественного порядка.

В случае отказа от выполнения законных требований представителя местного исполнительного органа города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) по его указанию органами внутренних дел принимаются необходимые меры по прекращению собрания, митинга, шествия, пикетирования и демонстрации.

Материальный ущерб, причиненный во время проведения собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций их участниками гражданам, общественным объединениям, государству, подлежит возмещению в установленном законом порядке.

Все дополнительно возникшие затраты, в том числе по охране общественного порядка, предоставлению помещений, санитарной очистке, освещению и радиофицированию места проведения собрания, митинга, шествия, пикета и демонстрации, возмещаются их организаторами.

Местные представительные органы могут дополнительно регламентировать порядок проведения собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций с учетом местных условий и в соответствии с требованиями закона о собраниях.

В соответствии с кодексом об административных правонарушениях установлена следующая ответственность за нарушение порядка проведения собраний:

- 1) нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации или проведения собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстрации либо иного публичного мероприятия либо воспрепятствование их организации или проведению, а равно участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях либо ином публичном мероприятии, если эти действия не имеют признаков уголовно наказуемого деяния, — влекут предупреждение или штраф на физических лиц в размере 20 месячных расчетных показателей, на должностных лиц — штраф в размере 50 месячных расчетных показателей¹ либо арест на срок до 10 суток;
- 2) предоставление руководителями и другими должностными лицами организаций участникам несанкционированного собрания, митинга, пикетирования, демонстрации или иного публичного мероприятия помещения либо иного имущества (средств связи, множительной техники, оборудования, транспорта) или создание иных условий для организации и проведения таких мероприятий — влечет штраф в размере 20 месячных расчетных показателей.
- 3) Действия, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания либо организатором собрания, митинга, шествия, демонстрации, — влекут штраф в размере 50 месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до 15 суток.

В соответствии со ст.400 Уголовного кодекса «организация, проведение либо участие в незаконных собраниях, митинге, шествии, пикете, демонстрации или ином незаконном публичном мероприятии, а равно оказание содействия организации или проведению таких мероприятий путем предоставления помещения, средств связи, оборудования, транспорта, если эти деяния причинили существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, — наказываются штрафом в размере до 300 месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до 240 часов, либо арестом на срок до 75 суток.

Кроме этих специальных правонарушений, организаторов и участников также могут привлечь к ответственности по общим правонарушениям, таким как «неповиновение законному распоряжению лица, участвующему в обеспечении общественного порядка», хулиганство, массовые беспорядки и т. п.

Практика

Законодательство предусматривает ограниченную свободу собраний, однако на практике эти ограничения еще более значительны. Полиция не однократно применяла силовые методы для разгона мирных демонстраций.

В законодательстве Казахстана не дано толкование понятия «собрание», впрочем, так же, как и понятий «демонстрация», «шествие», «митинг», «пикет», что позволяет властям иногда совершенно произвольно трактовать то или иное скопление или акцию граждан, как незаконное собрание или пикет.

Законодательство не разрешает спонтанные мирные собрания.

Организатором собрания не может быть один человек.

Местные власти на основе законодательства устанавливают перечень мест в населенных пунктах, где разрешены собрания. Обычно, это одно-два места в городе и не на центральных площадях. Как правило, такие места крайне удалены от центра города, а мероприятия, проводимые в них, остаются незамеченными общественностью или теми, чье внимание пытаются привлечь собирающиеся. Несогласие тех, кто обратился проводить мероприятие в специально отведенном для этого месте, ведет к отказу местных властей в разрешении проводить публичное мероприятие вообще.

Основания для отказа в разрешении на собрания определены очень широко, и дополнительное их расширенное толкование фактически всегда может дать основания для отказа в собрании.

¹ С 1 января 2015 года размер месячного расчетного показателя (МРП) составляет 1982 тенге. 1 Доллар США приблизительно равен 185,7 тенге.

В противоречие с международными стандартами казахстанское законодательство не содержит никаких разграничений между участниками и случайно оказавшимися на месте событий прохожими, а также наблюдателями: журналистами, правозащитниками и др. с точки зрения привлечения их к ответственности в случае незаконности акции. В результате в ряде случаев к ответственности привлекаются журналисты и случайные наблюдатели.

Действующее казахстанское законодательство не содержит положений, обязывающих государственные органы, прежде всего правоохранительные, содействовать гражданам в реализации их права на мирные собрания и защищать участников законного мирного собрания.

Органы власти в 2012 году часто задерживали на непродолжительный срок и подвергали штрафу организаторов несанкционированных собраний, в том числе собраний политических партий. Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности, осуществлявшее мониторинг демонстраций в семи крупнейших городах, зарегистрировало в течение года 84 мирные демонстрации, 92% которых были несанкционированными. Правительство санкционировало 12 демонстраций, проводившихся главным образом проправительственными группами. Когда органы власти все же разрешали публичные акции протеста, место для их проведения часто отводилось на немногочисленных городских окраинах. В двенадцати случаях органы власти физически препятствовали протестующим собраться. В девяти случаях органы власти задерживали участников несанкционированных демонстраций, а впоследствии предъявляли им обвинение в административных нарушениях. Однако в целом эта организация отметила усиление гражданской активности и уменьшение количества случаев, когда полиция препятствовала проведению мирных демонстраций.

По данным правительственных организаций в 2012 году по республике была зафиксирована 281 акция протеста, из них санкционированных — 48, несанкционированных — 179. Всего в 2012 году к административной ответственности по статье 373 Кодекса об административных правонарушениях привлечено 123 лица, из них подавляющее количество правонарушителей привлечено в городах Алматы (81) и Астане (10), а также Западно-Казахстанской (9) и Жамбылской (7) областях².

На практике организаторы собраний преследуются полицией и прокуратурой. Предполагаемым организаторам собраний заранее вручается так называемое предупреждение о незаконности их действий, что можно расценивать как давление и запугивание. Административные суды рассматривают дела по ст. 373 КОАП РК с грубыми нарушениями права на судебную защиту. Мониторинг судебных процессов по ст. 373 КоАП РК показал следующие нарушения:

- ❖ время рассмотрения дела в среднем составляет 15-20 минут, что является недостаточным для полноценного рассмотрения дела и приводит к формальности всего процесса;
- ❖ судебные слушания по данным административным делам проходят в отсутствии адвокатов;
- ❖ подсудимым своевременно не вручаются постановления судов для законного обжалования решений; секретари судов требуют выплатить административный штраф до вступления решения в силу, как условие получения на руки постановления суда, тем самым, нарушая право граждан на апелляцию.
- ❖ используются в качестве доказательств только сведения, полученные в ходе анонимных заявлений в полицию, например донос³.

Международные организации, в частности различные органы ООН, не раз высказывали обеспокоенность по поводу не уважения Казахстаном свободы собраний, необходимости внесения изменений в законодательство, а также изменить практику. Однако до сегодняшнего дня изменения не внесены и проблемы остаются актуальными.

² Доклад о ситуации с правами человека в Республике Казахстан В 2012 году. Комиссия по правам человека при Президенте Республики Казахстан, <http://bureau.kz/news/download/399.pdf>.

³ Совместное представление НПО Казахстана для Универсального Периодического обзора ООН, 20-я сессия Рабочей группы по УПО, представлен 15 марта 2014 г., http://www.bureau.kz/data.php?n_id=7098&l=ru.

КЫРГЫЗСТАН

Законодательство

В соответствии со ст. 34 Конституции Кыргызстана: «Каждый имеет право на свободу мирных собраний. Никто не может быть принужден к участию в собрании. В целях обеспечения проведения мирного собрания каждый вправе подать уведомление в органы власти. Не допускаются запрет и ограничение проведения мирного собрания, а также отказ в его надлежащем обеспечении ввиду отсутствия уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения формы уведомления, его содержания и сроков подачи. Организаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдение формы уведомления, его содержания и сроков подачи».

Статья 20 устанавливает общие ограничения: «Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина. Законом не могут устанавливаться ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией». Не подлежат никаким ограничениям установленные Конституцией гарантии запрета на принуждение к участию в мирном собрании.

В 2012 году был принят новый закон «О мирных собраниях», чему предшествовали две экспертизы этого проекта, проведенные совместно Венецианской комиссией Совета Европы и БДИПЧ ОБСЕ.

В соответствии с новым законом о собраниях при осуществлении мероприятий по обеспечению проведения мирных собраний государственные органы и органы местного самоуправления и их должностные лица не вправе:

- 1) давать оценку целесообразности проведения мирных собраний;
- 2) поддерживать какую-либо сторону в случае проведения контрсобраний;
- 3) определять время, место проведения и маршруты движения мирного собрания;
- 4) запрещать или вводить ограничения по месту, времени проведения и маршрутам движения мирных собраний, за исключением случаев, когда непринятие таких мер влечет за собой нарушение прав граждан, не участвующих в собрании, а также защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения при соблюдении требований, установленных законом о собраниях;
- 5) препятствовать достижению целей мирных собраний, за исключением случаев, предусмотренных законом о собраниях;
- 6) организовывать и проводить контрсобрания.

Решение об ограничении собрания по времени, месту проведения или маршруту движения принимается на период действия обстоятельств, когда есть реальная угроза безопасности участников собрания и иных граждан, находящихся в указанных местах. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны довести до сведения организаторов и участников собрания информацию о причинах введения ограничения собрания.

Решение о запрете собрания может быть принято в случаях, когда собрание преследует противоправные цели, включая:

- 1) пропаганду войны;
- 2) выступление в пользу этнической, расовой или религиозной ненависти, гендерного и иного социального превосходства, представляющее собой подстрекательство к дискриминации, вражде или насилию;
- 3) призывы к нарушению национальной безопасности, общественного порядка, прав и свобод других лиц;
- 4) проведение контрсобрания с целью срыва другого мирного собрания.

В Кыргызстане действует уведомительная процедура реализации свободы собраний. Уведомление о проведении планируемого мирного собрания осуществляется организаторами в письменной форме не ранее 30-дневного срока и не позднее 2 рабочих дней до дня его проведения. Уведомление может быть подано в виде письма, телеграммы, телефонограммы, посредством почтовой, факсимильной, электронной или иной связи либо иным способом или в иной форме.

Уведомление включает сведения об организаторе (наименование организации и (или) фамилия, имя, отчество лица) и его контактные данные (местонахождение организации и (или) адрес лица, номер телефона), информацию о месте проведения и (или) маршруте движения, дате и времени начала и окончания, цели, примерном числе участников, об использовании звукоусиливающей аппаратуры или других предметов при проведении мирного собрания. Организатор мирного собрания вправе включить в содержание уведомления другие сведения, а также приложить к нему другие документы.

При наличии достоверной информации, касающейся проведения других мирных собраний или других обстоятельств, влияющих на безопасность граждан, государственные органы и органы местного самоуправления вправе предложить изменить дату проведения мирного собрания, место его проведения, а также маршрут движения.

В целях обеспечения безопасности участников мирные собрания не могут проводиться вблизи (не менее 100 метров) объектов с опасными и вредными производствами, электростанций, на железных дорогах, нефтепроводах и под линиями высоковольтной электропередачи, объектов пенитенциарной системы, государственных и муниципальных организаций здравоохранения, детских дошкольных учреждений, дошкольных образовательных и общеобразовательных организаций.

Решение об ограничении собрания по времени, месту проведения или маршруту движения либо его запрещении принимается судом при наличии оснований, предусмотренных Конституцией и законом о собраниях.

Территориальные подразделения органов внутренних дел и органы местного самоуправления, на подведомственных территориях которых проводятся собрания, также вправе принять решение об ограничении по времени, месту проведения или маршруту движения либо о запрещении только в отношении проводимого собрания и при наличии оснований, предусмотренных законом о собраниях. Законность и обоснованность решений органа местного самоуправления и органа внутренних дел об ограничении или запрете собрания подлежат рассмотрению судом, в который обязан обратиться орган, принявший такое решение, в течение 24 часов со дня его вынесения.

Заявление о запрете или ограничении собрания должно быть рассмотрено судом в течение 24 часов со дня его подачи.

Бремя доказывания в суде наличия оснований запрета или ограничения собрания возлагается на заявителя, обратившегося в суд. Любые сомнения в отношении наличия оснований запрета или ограничения собрания толкуются в пользу реализации права на проведение мирного собрания.

Решение суда первой инстанции о запрете или ограничении собрания может быть обжаловано в вышестоящий суд в течение 24 часов со дня его вынесения. Жалоба на решение суда о запрете или ограничении собрания рассматривается вышестоящими судами в течение 24 часов со дня ее подачи. Решения судов вступают в силу со дня их вынесения.

Решения судов о запрете или ограничении собрания доводятся до организаторов и участников собрания органами местного самоуправления и органами внутренних дел в устной и письменной форме в течение 24 часов со дня их вынесения.

В случае принятия решения о запрете или ограничении органы местного самоуправления и органы внутренних дел оповещают об этом организаторов и участников в устной и письменной форме незамедлительно с момента его вынесения.

Организаторы и участники мирных собраний при их проведении имеют право:

- 1) использовать при проведении мирного собрания звукоусиливающую аппаратуру без превышения допустимых законодательством Кыргызской Республики уровней звукового давления и уровней шума;
- 2) требовать предоставления защиты со стороны органов внутренних дел в случае противоправного посягательства других лиц и обращаться с просьбами к сотрудникам органов внутренних дел об оказании иного содействия при проведении мирного собрания;
- 3) требовать предоставления медицинской помощи и оказания содействия в безопасной эвакуации с места проведения мирного собрания;
- 4) требовать от органов внутренних дел принятия в соответствии с законодательством Кыргызской Республики мер по прекращению правонарушений и действий лиц, препятствующих достижению целей мирного собрания;
- 5) осуществлять иные действия, не запрещенные или не ограниченные законами.

Органы внутренних дел обязаны обеспечить защиту участников мирных собраний и других лиц, оказавшихся на территории проведения мирного собрания, а также их имущества от противоправного посягательства.

В случае проведения контрсобрания органы внутренних дел обеспечивают и определяют безопасное расстояние участников основного собрания и контрсобрания в пределах зоны взаимной видимости и слышимости. В случаях проведения параллельных собраний органы внутренних дел обеспечивают и определяют безопасное расстояние участников этих собраний.

В случае выявления лиц, нарушающих общественный порядок, совершающих или подстрекающих к совершению противоправных действий, препятствующих достижению целей мирного собрания, органы внутренних дел должны принять в отношении этих лиц необходимые меры в соответствии с законодательством без прекращения мирного собрания.

Собрание, в отношении которого вынесено решение о его запрете, подлежит прекращению. Мероприятия по ограничению и прекращению собрания осуществляются совместными согласованными действиями органов государственной власти и местного самоуправления с предварительным оповещением организаторов и участников в месте проведения собрания, предоставлением необходимого срока при запрете собрания покинуть место проведения собрания, при ограничении — изменить место, время или маршрут движения собрания.

Прекращение собраний с применением силы является крайней мерой. Запрещается применение физической силы, в том числе специальных боевых приемов борьбы, подручных средств, специальных средств и оружия, если собрание с противоправными целями не прибегает к насилию и использованию оружия. Применение силы для прекращения собрания, в том числе в случае возникновения массовых беспорядков, требующих экстренных действий, осуществляется с учетом требований закона о собраниях и в порядке, предусмотренном законодательством Кыргызской Республики.

В случае прекращения собрания с применением силы органы внутренних дел составляют протокол с указанием причин применения таких действий, который незамедлительно представляется в суд для разрешения вопроса о законности и обоснованности применения силы. Неисполнение или ненадлежащее исполнение настоящего требования влечет признания прекращения собрания с применением силы незаконным.

Запрещается участие Вооруженных Сил Кыргызской Республики в мероприятиях по ограничению или прекращению собраний.

Мероприятия по обеспечению проведения мирных собраний, в том числе необходимые процедуры оцепления, сопровождения участников мирного собрания, перекрытия или изменения маршрутов движения транспорта, установки дорожных знаков и иные мероприятия обеспечения безопасности на дорогах, а также работа коммунальных и иных служб (скорая медицинская помощь, противопожарная служба, служба спасения, служба санитарной очистки территории и другие службы), осуществляются органами государственной власти и местного самоуправления на безвозмездной основе.

Органы внутренних дел обязаны обеспечить беспрепятственную работу СМИ во время собраний.

В соответствии с Кодексом об административной ответственности нарушение установленного законом порядка проведения мирных собраний — влечет наложение административного штрафа на

граждан — от 10 до 20, на должностных лиц — от 20 до 50 расчетных показателей¹. То же действие, совершенное с сокрытием лица масками, повязками или иным способом, — влечет наложение административного штрафа на граждан — от 20 до 30 расчетных показателей, на должностных лиц — от 30 до 70 расчетных показателей.

Специальная уголовная ответственность за нарушение законодательства о собраниях не установлена, однако существует возможность привлечения лиц за действия, тесно связанные с организацией и проведением собраний, в частности «хулиганство», «массовые беспорядки» и т. п.

В частности в 2014 году было ужесточено наказание за «блокировку дорог». за незаконное перекрытие автомобильной дороги и содействие этому будет налагаться штраф в размере 3000 сомов (\$52) для физических лиц и 50 тысяч (\$877) на юридических. За блокировку трассы стратегического значения и/или установление заградительных сооружений или техники штраф возрастет до 5000 сомов (\$87) для граждан, а для юридических лиц — до 70 тысяч сомов (\$1228) с конфискацией использованных для правонарушения средств. Альтернативой штрафу может стать административный арест на срок до 5 суток. Если вышеуказанными действиями нарушителей будет причинен значительный ущерб, виновным грозит привлечение к общественным работам на 30 часов с конфискацией средств или административный арест на срок 5 суток. За организацию или руководство незаконной блокировкой автодорог предусмотрен штраф в размере 10 тысяч сомов (\$175) для физических лиц и 100 тысяч сомов (\$1750) для юридических или административный арест на пять суток. В случае незаконного перекрытия автомобильной дороги на срок свыше 24 часов наступает уголовная ответственность в виде лишения свободы на срок от одного года до 3 лет².

Практика³

С 2012 года законодательство в сфере свободы собраний значительно улучшилось, что позитивно сказалось и на практику их проведения.

Позитивом является то, что организаторы и участники мирных собраний не несут ответственности за отсутствие уведомления о проведении мирного собрания, несоблюдения форм уведомления, его содержания и сроков подачи.

Но на практике нужно еще много сделать для полной реализации позитивных положений законодательства.

Правозащитники отмечают значительное уменьшение количества запрещенных мирных собраний. Но практика запретов еще сохраняется. Омбудсмен указывал, что сотрудники милиции и суды нарушают нормы закона о собраниях, своеобразно его трактуя: «На практике это обстоит так: местные жители, якобы, обращаются в органы власти с просьбой запретить митинг, который угрожает их жизни, а власти уже обращаются в суд, который затем выносит решение о запрете».

Мониторинг правозащитников в 2013-2014 годах выявил следующие нарушения закона о мирных собраниях:

- 1) автоматическое применение ограничений и запретов (то есть, нельзя проводить митинги возле детсадов, организаций здравоохранения, электростанций и так далее.);
- 2) запрет в виду отсутствия уведомления;
- 3) необоснованное вмешательство сотрудников правоохранительных органов;
- 4) незаконные задержания и воспрепятствование участию в мирных собраниях.

В качестве примера был приведен инцидент с активистом Ондуршом Токтонасыровым, который 20 мая 2014 года провел одиночный митинг возле Белого дома против вступления страны в Таможенный союз. Во время акции его задержали сотрудники Первомайского РУВД Бишкека. Согласно решению судьи «в протоколе задержания говорится, что О. Токтонасырову запретили и предложили разойтись. Однако милиционеры не указали, что именно было запрещено». В итоге судья решила, что за запрет

¹ Размер расчетного показателя с 1 января 2006 года установлен в сумме 100 сомов. 1 Доллар США равен приблизительно 63, 90 сомов (по состоянию на март 2015 года).

² <http://www.fergananews.com/news/22759>.

³ См. более подробно: «Правозащитники: Мирные собрания в Кыргызстане стали запрещать чаще», 16.12.2014, <http://vof.kg/?p=18026>.

неизвестно чего Токтонасырова нельзя привлекать к административной ответственности. В свою очередь, сам активист обратился с жалобой в органы прокуратуры на действия милиционеров, применивших чрезмерную силу при его задержании. Но на данный момент имеется решение Бишкекского городского суда, согласно которому милиционеров признали невиновными. Никто еще не был привлечен за незаконное вмешательство и прекращение собраний с применением силы⁴.

Кроме этого, в законе о мирных собраниях имеются не четко урегулированные вопросы:

- ❖ возведение юрт и иных временных конструкций;
- ❖ использование звукоусиливающей аппаратуры;
- ❖ присутствие конников во время собраний.

Проблемой на практике также остается обеспечение милицией безопасности участников собраний от нападений третьих лиц⁵, а также обеспечение безопасной работы журналистов во время собраний⁶.

Особенно проблемы практики применения законодательства проявились во время протестов против присоединения Кыргызстана к Таможенному союзу⁷.

⁴ Срывы митингов остаются безнаказанными, <http://vof.kg/?p=15431>.

⁵ В Бишкеке группа мужчин избил активистов феминистского движения, http://www.knews.kg/action/46339_v_bishkeke_gruppa_mujchin_izbila_aktivistov_feministskogo_dvijenija/.

⁶ ГУВД Бишкека обещало сотрудникам СМИ обеспечивать безопасность на митингах, <http://medialawca.org/posts/12-07-2013/73318.html>.

⁷ См., например, Кыргызстан возвращается в «старые добрые времена»? <http://vof.kg/?p=14550>.

МОЛДОВА¹

Законодательство

В соответствии со ст.40 Конституции Молдовы «митинги, демонстрации, манифестации, шествия или любые иные собрания являются свободными и могут организовываться и проводиться только мирно и без какого бы то ни было оружия».

Статья 54 устанавливает общие стандарты ограничения свобод: «В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина. Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия. Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы».

Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова (статья 4 Конституции).

Органический закон от 22 февраля 2008 года «О собраниях»² устанавливает гарантии свободы собраний.

Собрания могут проводиться в любом открытом для публики месте вне зданий или других мест, куда нет свободного доступа. Собрания могут проводиться в одном месте или в виде передвижения участников. Таким образом, закон не регулирует собрания в помещениях.

Организаторами собраний могут быть физические лица, обладающие полной дееспособностью, группы лиц, а также юридические лица. Несовершеннолетние, достигшие 14 лет, а также лица, признанные недееспособными, могут организовать собрание только вместе с полностью дееспособным лицом.

Любое лицо может активно участвовать в собрании или присутствовать на нем.

Запрещаются собрания, целью которых является:

- 1) призыв к агрессивной войне, национальной, расовой, этнической или религиозной розни;

¹ Представленные данные не отражают ситуацию в приднестровском регионе Республики Молдова. См. больше об этом регионе: Report Freedom of assembly in the Transnistrian region of the Republic of Moldova, http://www.promolex.md/upload/publications/en/doc_1359116691.pdf.

² <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=327693&lang=2>.

- 2) подстрекательство к дискриминации или общественному насилию;
- 3) подрыв национальной безопасности или территориальной целостности государства, совершение преступлений, нарушение общественного порядка или организация беспорядков, нарушение общественной морали, прав и свобод других лиц или создание угрозы их жизни или здоровью.

Любое лицо, намеревающееся провести собрание, подает предварительное уведомление об этом в письменной форме в орган местного публичного управления соответствующей административно-территориальной единицы не позднее чем за 5 дней до даты проведения собрания. В нем должны быть указаны имя или, в случае юридического лица, наименование организатора, его контактные данные, цель собрания, место, дата, время его начала и продолжительность и, при необходимости, пути следования, форма проведения собрания, примерное число участников, требуемые от органа местного публичного управления услуги.

В случае проведения стихийного собрания подача предварительного уведомления допускается и без соблюдения формы и/или срока, установленных законом. Достаточно представить информацию о месте, дате, времени, цели и организаторе собрания, а также об услугах, требуемых от органа местного публичного управления.

Не является обязательным предварительное уведомление органа местного публичного управления о проведении собрания, если на нем будет присутствовать ограниченное число участников. Если организаторы такого собрания требуют определенных услуг от органа местного публичного управления или желают возвести временную конструкцию, они должны подать предварительное уведомление в письменной форме не позднее, чем за один рабочий день до даты проведения собрания.

Отсутствие предварительного уведомления не является основанием для прекращения собрания.

Орган местного публичного управления регистрирует предварительное уведомление и выдает организатору его копию, заверенную печатью, в которой должны быть проставлены номер, дата и время регистрации уведомления. Публичные власти предпринимают необходимые действия для обеспечения требуемых организатором услуг, которые обычно предоставляются через подведомственные им органы и управляемые ими предприятия.

Если несколько заявителей подали предварительные уведомления о проведении собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, уполномоченный орган органа местного публичного управления проводит заседание с участием всех заявителей, с тем чтобы найти приемлемое решение по проведению всех одновременных собраний.

Если в процессе обсуждений уполномоченный орган и организаторы собраний придут к заключению, что провести одновременно все заявленные собрания в данном месте и с предполагаемым числом участников невозможно, указанный орган может предложить организаторам изменить время, место или форму проведения собраний. Это предложение он делает в устной форме организаторам собраний, присутствующим на заседании, и направляет его в письменной форме организаторам собраний, не присутствовавшим на заседании, в течение 24 часов после окончания заседания.

Если орган местного публичного управления имеет убедительные доказательства того, что собрание будет проводиться с целями, которые запрещены законом, он может начать в соответствующем суде процедуру запрета данного собрания либо изменения времени, места или формы его проведения. Подача искового заявления не приостанавливает право на проведение собрания.

Суд рассматривает исковое заявление о запрете собрания либо изменении времени, места или формы его проведения и выносит решение в трехдневный срок с даты подачи заявления. Суд может вынести одно из следующих решений:

- 1) запретить собрание, заявленное организаторами, либо изменить время, место или форму его проведения;
- 2) сохранить право на проведение собрания.

Любая из заинтересованных сторон вправе обжаловать судебное решение в трехдневный срок с даты вынесения.

Любое лицо имеет право, даже до подачи предварительного уведомления, распространить информацию о проведении собрания, месте, дате, времени, цели его проведения или любую другую подобную информацию, призывать общественность к участию в собрании устно, посредством листовок, объявлений, информационных кампаний и другими законными методами.

Собрания проводятся исключительно мирно. Организаторы обеспечивают допуск в здания, расположенные в непосредственной близости от места проведения собрания. Запрещается иметь при себе оружие, взрывчатые и иные запрещенные вещества или другие предметы, которые могут создать угрозу жизни или здоровью людей во время проведения собрания.

В случае проведения собраний в интервале между 23:00 и 07:00 часами запрещается использование звуковых средств и оборудования для усиления звука.

Во время проведения собраний могут использоваться любые графические или звуковые средства выражения определенных идей или взглядов, специальное оборудование для усиления звука и другие специфические для ведения собрания предметы.

Для проведения собраний могут возводиться временные конструкции. В этом случае организатор принимает меры к тому, чтобы не причинять значительные неудобства участникам, прохожим и не наносить вред окружающей среде, а также обеспечивает демонтаж данных конструкций сразу же после окончания собрания.

Орган местного публичного управления обязан создать все условия для мирного проведения собрания. Он может запретить на время проведения собрания продажу и употребление спиртных напитков в месте проведения собрания и/или в непосредственной близости от него. Органы власти не вправе требовать плату за предоставление услуг, которые обычно оказываются в целях проведения собрания его подведомственными органами и управляемыми им предприятиями.

Если во время проведения собрания отдельные его участники предпринимают действия, нарушающие общественный порядок или положения статьи 8 закона о собраниях, которые устанавливают запрешенные цели собраний, организатор, а при необходимости вместе с полицией удаляет таких лиц.

Если организатор собрания не подчиняется требованию представителя органа местного публичного управления или не в состоянии прекратить собрание, данный представитель может потребовать разгона участников собрания.

Если участники собрания не покидают место проведения собрания после предъявления соответствующего требования представителем органа местного публичного управления, полиция предупреждает участников о возможности применения специальных средств и о силовом разгоне собрания, предоставляя разумный срок для выполнения данного требования, после чего повторяет требование к участникам собрания разойтись.

Если после повторного требования разойтись, участники собрания не покидают место его проведения, полиция, по требованию представителя органа местного публичного управления, может применить законные меры для разгона собрания.

По факту силового разгона собрания органом полиции составляется протокол, в котором указываются причина и основания разгона. Полиция имеет право использовать физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие на основаниях и в порядке, установленных законом³.

Организатор несет ответственность за действия участников собрания, если в суде доказано, что они действовали по призыву или подстрекательству организатора.

В соответствии со ст. 184 Уголовного кодекса Молдовы⁴ нарушение права на свободу собраний путем незаконного воспрепятствования проведению митинга, демонстрации, манифестации, шествия или любого иного собрания либо участию в них граждан, а равно путем принуждения к участию совершенное должностным лицом; совершенное двумя или более лицами; сопряженное с насилием, не опасным для жизни или здоровья, — наказывается штрафом в размере от 200 до 400 условных единиц⁵, или неоплачиваемым трудом в пользу общества на срок от 180 до 240 часов, или лишением свободы на срок до 2 лет.

То же действие, совершенное с применением оружия или других предметов, используемых в качестве оружия либо специально приспособленных для причинения телесных повреждений или иного вреда здоровью; сопряженное с насилием, опасным для жизни или здоровья; повлекшее причинение ущерба в крупных размерах; повлекшее иные тяжкие последствия, — наказывается лишением свободы на срок до 5 лет.

Статья 67 Кодекса о правонарушениях⁶ устанавливает ответственность за нарушение законодательства о собраниях:

- 1) Организация и проведение собрания без уведомления местного органа власти, а также нарушение условий (формы, места, времени) проведения собрания, указанных в предварительном уведомлении, влекут наложение штрафа на организатора (руководителя) собрания в размере от 30 до 40 условных единиц.
- 2) Воспрепятствование организации или проведению собраний, соответствующих закону, а также воспрепятствование участию или принуждение к участию в них, влекут наложение штрафа в размере от 40 до 50 условных единиц.

³ Закон Молдовы «О порядке применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия», <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=345846&lang=2>.

⁴ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=331268&lang=2>.

⁵ 1 у. е. равна 20 лей. 1 доллар США равен приблизительно 18,3 молдавских лей (по состоянию на март 2015 года).

⁶ <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=330333&lang=2>.

- 3) Невыполнение организатором (руководителем) собрания предусмотренных законом обязанностей, влечет наложение штрафа в размере от 20 до 30 условных единиц.
- 4) Участие в собрании лиц, имеющих при себе оружие, взрывчатые вещества, любые запрещенные вещества или предметы, могущие поставить под угрозу жизнь или здоровье людей, влечет наложение штрафа в размере от 40 до 50 условных единиц или назначение наказания в виде ареста за правонарушение на срок до 15 дней.
- 5) Воспрепятствование в любой форме доступу в здания, находящиеся непосредственно вблизи места проведения собрания, влечет наложение штрафа в размере от 40 до 50 условных единиц.

Практика

Законодательство Молдовы в сфере свободы мирных собраний является одним из лучших на постсоветском пространстве, а многие нормы могут служить как позитивная практика государств по уважению свободы собраний. Но некоторые его нормы, по мнению адвокатов, являются слишком общими, а поэтому позволяют органам власти по разному интерпретировать его положения.

Несмотря на это, правозащитники отмечают, что за последние годы ситуация со свободой собраний значительно улучшилась.

Среди недостатков практики применения законодательства, правозащитники отмечают ненадлежащее исполнение полицией позитивных обязанностей по охране участников собраний от действий участников контрдемонстраций.

24 февраля 2015 года Европейский суд по правам человека установил нарушение права на свободу собраний и объединений по делу *Promo-LEX и другие против Молдовы* (Жалоба № 42757/09)⁷. 3 февраля 2009 года, представители Ассоциации *Promo-LEX* и Центра Ресурсов по Правам Человека (*CReDO*) наряду с другими организациями гражданского общества приняли участие в мирном протесте, организованном перед Генеральной Прокуратурой, в поддержку демократии и прав человека в Республике Молдова, в том числе права на свободу собраний и объединений. В мероприятии принимал участие и Игорь Гросу, в дальнейшем истец по делу. Вскоре после начала акции манифестанты были атакованы группой неизвестных в масках, которые применили против них слезоточивый газ, завязалась драка, в ходе которой протестующие получили телесные повреждения. Несмотря на то, что стычка происходила на глазах у прокуроров из Генеральной Прокуратуры и по звонку на 902 была вызвана полиция, они отказались вмешаться, с тем, чтобы положить конец насилию, восстановить общественный порядок и объективно задокументировать произошедшее. ЕСПЧ установил, что полиция не выполнила свои позитивные обязательства.

24 января 2012 года Европейский суд по правам человека признал нарушение свободы собраний в деле *Брега и другие против Молдовы*⁸. ЕСПЧ установил, что собрания заявителей были мирными и не нарушали общественный порядок ни в коей мере, что подтверждалось видеозаписью этих собраний. В таких условиях вмешательство в право заявителей в форме прекращения собрания и ареста заявителей было незаконным и нарушало их права.

По данным МВД Молдовы, в 2012 году полиция составила 186 протоколов о нарушениях законодательства о собраниях⁹. Большая часть из них была составлена после столкновений во время проведения контрдемонстраций.

Следует отметить позитивную практику информирования о мирных собраниях в г. Кишинев. На сайте города¹⁰ в считанные секунды возможно сгенерировать отчет о всех мирных собраниях в городе за определенный период. Эта информация достаточно структурирована и подается в таблицах. Также, на этом сайте есть возможность подачи уведомления о собрании, заполнив электронную форму.

⁷ <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-152425>.

⁸ *Case of Brega and others v. Moldova*, Application No. 61485/08, 24 January 2012, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108787>.

⁹ Доклад о соблюдении прав человека в Республике Молдова в 2012 году, Центр по правам человека в Молдове, Кишинев, 2013, http://www.ombudsman.md/sites/default/files/rapoarte/raport12_rus_corectat.pdf.

¹⁰ См. <http://intruniri.chisinau.md/>.

Законодательство

В соответствии со ст. 31 Конституции РФ «граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Статья 55 устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Основные вопросы проведения мирных собраний регулируются Законом РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»¹. Также вопросы собраний определяются законом об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, об общих принципах организации местного самоуправления, а также региональными законами.

Для проведения собрания подается уведомление о проведении публичного мероприятия. За исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником, оно подается в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении публичного мероприятия может подаваться в срок не позднее 3 дней до дня его проведения.

Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется. Минимальное допустимое расстояние между лицами, осуществляющими указанное пикетирование, определяется законом субъекта Российской Федерации. Указанное минимальное расстояние не может быть более 50 метров. Совокупность актов пикетирования, осуществляемого одним участником, объединенных единым замыслом и общей организацией, может быть признана решением суда по конкретному гражданскому, административному или уголовному делу одним публичным мероприятием.

В уведомлении о проведении публичного мероприятия указываются:

- 1) цель публичного мероприятия;
- 2) форма публичного мероприятия;
- 3) место (места) проведения публичного мероприятия, маршруты движения участников, а в случае, если публичное мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств, информация об использовании транспортных средств;
- 4) дата, время начала и окончания публичного мероприятия;
- 5) предполагаемое количество участников публичного мероприятия;

¹ <http://letters.kremlin.ru/acts/23>.

- 6) формы и методы обеспечения организатором публичного мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении публичного мероприятия;
- 7) фамилия, имя, отчество либо наименование организатора публичного мероприятия, сведения о его месте жительства или пребывания либо о месте нахождения и номер телефона;
- 8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором публичного мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению публичного мероприятия;
- 9) дата подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации.

В 2012 году были внесены поправки в законодательство и введено понятие «специально отведенное место» (т. н. гайд-парки) в котором группа граждан может собираться для проведения публичных мероприятий без подачи уведомления. «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации определяют единые специально отведенные или приспособленные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера места (далее — специально отведенные места). Порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются законом субъекта Российской Федерации, при этом указанная предельная численность не может быть менее 100 человек».

Публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами.

К местам, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, относятся:

- 1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- 2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;
- 3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- 4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

В целях защиты прав и свобод человека, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности законом субъекта Российской Федерации дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций, в том числе, если проведение публичных мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи движению пешеходов и (или) транспортных средств либо доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

В Санкт-Петербурге местный закон² вступил в силу в марте 2013. В городе запретили акции на Невском проспекте, Исаакиевской и Дворцовой площадях, а также ближе 50 метров от госучреждений и ближе 100 метров от остановок транспорта или входов на станции и вокзалы. В то же время оговаривается, что под запрет не попадают встречи депутатов с избирателями, религиозные обряды, культурно-массовые, спортивные и праздничные мероприятия. Запрет на акции в непосредственной близости от госучреждений, остановок общественного транспорта и других объектов нередко вводится и в других городах (в Татарстане мероприятия можно проводить не ближе 50 метров от госучреждений и 200 метров от вокзалов и аэропортов).

² «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях в Санкт-Петербурге» // Росс. газ. 20.03.2013. URL: <http://www.rg.ru/2013/03/20/spb-zakon-mitingi-reg-dok.html>.

Порядок проведения публичного мероприятия на территории Государственного историко-культурного музея-заповедника «Московский Кремль», включая Красную площадь и Александровский сад, определяется Президентом Российской Федерации.

Порядок проведения публичного мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, определяется органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации с учетом особенностей таких объектов и требований Федерального закона о собраниях.

После определения органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации специально отведенных мест публичные мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах. Проведение публичного мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления.

Публичное мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 22 часов текущего дня по местному времени, за исключением публичных мероприятий, посвященных памятным датам России, публичных мероприятий культурного содержания.

Законодательством РФ разрешается использование звуковоспроизводящего и звукоусиливающего оборудования. В уведомлении отдельно указывается использование на мероприятии звуковоспроизводящей и/или звукоусиливающей аппаратуры. Не все формы публичного мероприятия позволяют использовать звуковую аппаратуру.

Если во время проведения публичного мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее угрозы для жизни и здоровья его участников, уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе потребовать от организатора публичного мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение. В случае невыполнения требования об устранении нарушения уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления вправе приостановить публичное мероприятие на время, установленное им для устранения нарушения. Если нарушение не было устранено по истечении времени, установленного уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, то публичное мероприятие прекращается.

Основаниями прекращения публичного мероприятия являются:

- 1) создание реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;
- 2) совершение участниками публичного мероприятия противоправных действий и умышленное нарушение организатором публичного мероприятия требований закона, касающихся порядка проведения публичного мероприятия;
- 3) неисполнение организатором публичного мероприятия обязанностей, предусмотренных частью 4 статьи 5 Федерального закона о собраниях.

Статья 20.2 Кодекса об административных нарушениях устанавливает ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования и предусматривает наказание в виде штрафов или административного ареста:

- 1) Нарушение организатором публичного мероприятия установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных частями 2—4 настоящей статьи, — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 10 000 до 20 000 рублей³ или обязательные работы на срок до 40 часов; на должностных лиц — от 15 000 до 30 000 рублей; на юридических лиц — от 50 000 до 100 000 рублей.
- 2) Организация либо проведение публичного мероприятия без подачи в установленном порядке уведомления о проведении публичного мероприятия, за исключением случаев, предусмотренных частью 7 настоящей статьи, — влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 20 000 до 30 000 рублей или обязательные работы на срок до 50 часов; на должностных лиц — от 20 000 до 40 000 рублей; на юридических лиц — от 70 000 до 200 000 рублей.
- 3) Действия (бездействие), предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, повлекшие создание помех движению пешеходов или транспортных средств либо превышение норм

³ 1 доллар США приблизительно равен 50 рублям.

предельной заполняемости территории (помещения), — влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 30 000 до 50 000 рублей или обязательные работы на срок до 100 часов; на должностных лиц — от 50 000 до 100 000 рублей; на юридических лиц — от 250 000 до 500 000 рублей.

- 4) Действия (бездействие), предусмотренные частями 1 и 2 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, — влекут наложение административного штрафа на граждан в размере от 100 000 до 300 000 рублей или обязательные работы на срок до 200 часов; на должностных лиц — от 200 000 до 600 000 рублей; на юридических лиц — от 400 000 до 1 000 000 рублей.
- 5) Нарушение участником публичного мероприятия установленного порядка проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования, за исключением случаев, предусмотренных частью 6 настоящей статьи, — влечет наложение административного штрафа в размере от 10 000 до 20 000 рублей или обязательные работы на срок до 40 часов.
- 6) Действия (бездействие), предусмотренные частью 5 настоящей статьи, повлекшие причинение вреда здоровью человека или имуществу, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния, — влекут наложение административного штрафа в размере от 150 000 до 300 000 рублей или обязательные работы на срок до 200 часов.
- 7) Организация либо проведение несанкционированных собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования в непосредственной близости от территории ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ либо активное участие в таких публичных мероприятиях, если это осложнило выполнение работниками указанных установки, источника или пункта своих служебных обязанностей или создало угрозу безопасности населения и окружающей среды, — влечет наложение административного штрафа в размере от 150 000 до 300 000 рублей или административный арест на срок до 15 суток; на должностных лиц — от 200 000 до 600 000 рублей; на юридических лиц — от 500 000 до 1 000 000 рублей.

Кроме этого, организаторов и участников собраний часто обвиняют в преступлениях, таких как хулиганство, вандализм или массовые беспорядки.

С июня 2012 года организатор собрания стал отвечать за причиненный вред участниками собраний независимо от своей вины. Но 14 февраля 2013 года Конституционный суд РФ признал это положение неконституционным, если этот вред не был причинен из-за неисполнения организатором своих обязанностей.

Практика⁴

Изменения законодательства и практики последних лет показывают стойкую тенденцию к сужению свободы мирных собраний в РФ.

Основные пункты принятых поправок сводились к расширению списка нарушений (например, участникам акций запретили скрывать свои лица и портить зеленые насаждения), многократному увеличению штрафов с установкой высокого минимума, существенному сужению круга возможных

⁴ Более подробно см.: Реализация права на свободу собраний / Права человека в Российской Федерации: доклад о событиях 2013 года. М.: Моск. Хельсинк. группа, 2014. С. 14—29. URL: <http://mhg-main.org/sites/default/files/files/prava-2013.pdf>; Право, а не преступление: нарушения права на свободу собраний в России / Международная Амнистия. 2014. URL: <https://www.amnesty.org/download/Documents/8000/eur460282014ru.pdf>; Мониторинг правоприменительной практики законодательства последних лет в области защиты гражданских прав / сост. В. Карастелеви др. М.: Моск. Хельсинк. группа, 2013. URL: http://mhg-main.org/sites/default/files/files/monitoring_zakonoprimeneniya.pdf; Анализ правоприменительной практики Федерального закона РФ от 08.06.2012 № 65 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. URL: http://www.ihahr-nis.org/sites/default/files/files/analiz_pravoprimereniya_fz_o_mitingah.pdf; Анализ национального законодательства РФ по обеспечению свободы мирных собраний в 2013 г. URL: <http://www.ihahr-nis.org/sites/default/files/files/obzor-fm2013-final.pdf>.

организаторов при ужесточении ответственности для них, в том числе, и за действия рядовых участников акций, а также к расширению полномочий полиции. Также было запрещено распространение сведений о планируемом мероприятии до момента согласования акции с местными властями. При этом были существенно расширены полномочия региональных властей в плане принятия региональных правил проведения массовых мероприятий⁵.

По закону власть не имеет права запретить проведение мероприятия, но организатор и орган власти обязаны согласовать время и место его проведения. Кроме этого, собрание не должно создавать «угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия».

Процедура согласования публичных мероприятий из года в год остается наиболее спорным моментом российской практики по обеспечению свободы собраний. Наиболее острую критику вызывает расхождение между законодательством и правоприменительной практикой. Несмотря на то, что закон (как до, так и после изменений, внесенных летом 2012 года) предписывает организаторам только заблаговременно сообщить местным властям о планируемых мероприятиях, как правило, процедура уведомления оборачивается продолжительными переговорами по согласованию и нередко носит фактически разрешительный характер.

Часто орган власти предлагает такое место проведения, которое категорически не устраивает организаторов (например, площадь в труднодоступном или отдаленном для участников месте), в таком случае организатор должен либо согласиться с предложением органа власти (которое должно быть мотивированным), либо обжаловать его решение в суде.

Власти постоянно пользуются возможностью отказывать в согласовании мероприятий, а, по сути, запрещают их. Это приводит к регулярным разгонам мирных демонстраций, несмотря на то, что международные правозащитные стандарты предписывают пресекать публичные акции только в самых крайних (и подробно описанных) случаях.

Наконец, критике подвергается и бесперспективность обжалования запретов на акции: суд встает на стороны организаторов собраний крайне редко, однако, даже независимо от решения суда, из-за установленных сроков рассмотрения дел, оно принимается уже после предполагаемой даты мероприятия.

Также распространена практика незаконного изменения формы публичного мероприятия. Например, уведомление подано на шествие и митинг после шествия, а власти предлагают провести только митинг.

Стандартными поводами для отказа в согласовании остаются формальные процедурные основания, предполагаемые затруднения движению пешеходов и транспорта, вопросы безопасности (даже в тех случаях, когда аналогичное или даже более многочисленное мероприятие уже прошло в том же месте ранее) или же якобы поступившие ранее уведомления. При этом чиновники часто предлагают перенести собрание в удаленные от центра места (такая практика прочно закрепилась, например, в Петропавловске-Камчатском), или вообще не предлагают альтернативного варианта или же не уточняют, согласована ли акция (иногда и вовсе не выходят на связь с заявителями).

В последнее время особенно актуальным стал запрет «гей-пропаганды» в России, благодаря которому любая акция, связанная с правами ЛГБТ, автоматически может быть запрещена.

Сохраняется практика отказа от согласования по надуманным причинам. Например, Аксию против политических репрессий отказались согласовывать под предлогом того, что в России, по мнению правительства Москвы, политических репрессий нет. Авторам заявки разъяснили, что в России всем гарантируются равные права и свободы и запрещаются любые формы их ограничения. В связи с этим в правительстве сделали вывод, что «цели запланированного митинга не соответствуют положениям законодательства Российской Федерации»⁶.

Спонтанные собрания крайне сложно провести, законодательством они не предусмотрены и в большинстве случаев запрещаются полицией.

Новые региональные правила сильно различаются. Максимальная допустимая плотность заполнения пространства, установленная в 2013 году, варьируется в разных субъектах РФ от одного до восьми человек на два квадратных метра; минимальное расстояние между одиночными пикетами — от 10 до 50 метров. Субъекты Федерации дополняют свои правила новыми пунктами: администрация Смоленска⁷, например, запрещает продавать на митингах спиртное. Существенно отличаются и

⁵ См.: Реализация права на свободу собраний / Права человека в Российской Федерации: доклад о событиях 2013 года...

⁶ <http://www.ridus.ru/news/54397/>.

⁷ Постановление администрации Смоленской области от 5 апреля 2013 года № 229 // Росс. газ. 22.04.2013. URL: <http://www.rg.ru/2013/04/22/smolensk-post229-reg-dok.html>.

списки недоступных для акций территорий: в Татарстане запрещают, помимо прочего, акции у образовательных учреждений и храмов, в Чувашии⁸ — рядом с подъездами жилых домов или любыми спортивными, культурными, образовательными и медицинскими учреждениями, в Краснодарском крае — у храмов, на стройках и тротуарах. Запрещают акции на тротуарах и в Ивановской области⁹. В Томской области¹⁰, напротив, этот перечень включает только пожарные части и пункты скорой помощи, а также здание администрации. Более того, после внесения поправок в томском региональном законодательстве оказывается пункт, отменяющий согласование любых малочисленных акций: «Предельная численность лиц, участвующих в публичных мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, составляет 150 человек».

По сообщениям во время крупных митингов могут присутствовать провокаторы. Так во время проведения одиночного пикета может подойти человек и встать рядом с другим плакатом, за что основного пикетчика впоследствии задерживают.

Во время событий 6 мая в Москве на Болотной площади многие очевидцы сообщали о провокаторах, которые в том числе проявляли агрессию к сотрудникам правоохранительных органов:

«Были ли специально внедренные провокаторы и что они делали, доподлинно неизвестно. Скорее всего, были. В толпе заметны много оперативников, молодых «нашистов» и прочих «чуждых» демонстрантам личностей. Но пока самыми достоверными мне кажутся рассказы о подстрекателях, кричавших «наших бьют», «убили» и пр. Отсматривая видео, я и сам не раз замечал вполне крепеньких мужичков неопределенной социальной принадлежности, которые вели себя неожиданно истерично, театрально вопя и причитая»¹¹.

Основные проблемы с полицией, как правило, начинаются тогда, когда она начинает жестко регулировать потоки участников на больших мероприятиях и перекрывает доступы не только для прохода на митинг, но и на выход из зоны проведения митинга. Полиция может создавать искусственную давку, выхватывать любые плакаты и даже предметы похожие на плакаты (газету, чистый лист бумаги).

Основной проблемой на стадии реализации гражданами своего права на свободу собраний являются задержания участников акций сотрудниками полиции. В зависимости от размера акции, полиция задерживает всех участников или значительную их часть, стараясь максимально оперативно прекратить проведение мероприятия.

Нередко мирные уличные мероприятия, даже не имеющие политической окраски, разгоняются с применением силы. Полицейские не соблюдают формальную процедуру при задержании, задерживают не конкретных людей, создающих угрозу совершения насильственных действий, а произвольных участников и даже просто случайных прохожих, а также журналистов, тем самым препятствуя их работе. Некоторые задержанные подвергаются избиениям. Нередко в отделах полиции задержанных незаконно принуждают пройти дактилоскопию. К задержанным часто не допускают общественных защитников и адвокатов.

С 1 января по 31 декабря 2013 года в Москве и ближнем Подмосковье ОВД-Инфо зафиксировало задержания 1463 человек в ходе 169 мероприятий. Это на 62% меньше, чем в прошлом году — в 2012 году ОВД-Инфо зафиксировало 3857 задержаний на 212 мероприятиях. Еще 574 задержания в 2013 году были зафиксированы ОВД-Инфо в ходе 65 мероприятий в Санкт-Петербурге (461 человек, 42 мероприятия), Нижнем Новгороде (80, 18) и Воронеже (33, 5).

Анализ данных, собранных ОВД-Инфо в 2012 году¹², показал, что большинство задержаний проходит без предварительного предупреждения, задерживаемого о нарушении им закона. При задержании сотрудники полиции по преимуществу не представляют и не называют задерживаемому причину задержания. Кроме того, полиция широко практикует необоснованное и безнаказанное применение насилия при задержаниях и в отделениях полиции.

В подавляющем большинстве случаев преследование участников публичных мероприятий ограничивается административными статьями, однако в 2013 году резко возросло количество уголовных дел, возбуждаемых по следам уличных акций.

⁸ Закон Чувашской Республики от 30 ноября 2012 года № 77 «Об обеспечении реализации права граждан Российской Федерации на проведение в Чувашской Республике собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований» // Там же. 04.12.2012. URL: <http://www.rq.ru/2012/12/04/chuvashiya-zakon77-reg-dok.html>.

⁹ О специально отведенных местах для проведения публичных мероприятий на территории Ивановской области // Сайт Иванов. обл. думы. URL: http://www.ivoblduma.ru/low_projects/?574.

¹⁰ О Законе Томской области «О проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Томской области» // Сайт Томской обл. думы. URL: <http://duma.tomsk.ru/video/other/edocs/2012/Duma/10/25.pdf>.

¹¹ <http://grani.ru/tags/may6/m.215435.html>.

¹² Человек из автозака: политические задержания в Москве: Годовой доклад ОВД-Инфо за 2012 год // ОВД-Инфо. 2013. URL: <http://reports.ovdinfo.org/2012/report/>.

В 2014 году многочисленными нарушениями свободы собраний по всей стране сопровождались мероприятия, связанные с Олимпийскими играми в Сочи.

Избиения активистов в ходе задержаний стали рутиной, но уголовные дела практически никогда не возбуждаются¹³.

Уже в 2015 году были открыты первые уголовные дела по новой статье — 212.1 УК РФ «неоднократное нарушение установленного порядка организации либо проведения» публичного мероприятия, что вызвало обоснованную критику Правозащитного центра «Мемориал»¹⁴.

¹³ Правозащитники обвинили Следственный комитет в нежелании расследовать полицейское насилие над демонстрантами // Открытое информ. агентство. 25.07.2013. URL: http://openinform.ru/news/law_enforcement/25.07.2013/28705/.

¹⁴ См. более подробно: Новое законодательство уничтожает свободу собраний в России: заявление Правозащитного центра «Мемориал». URL: <http://www.memo.ru/d/224151.html>.

ТАДЖИКИСТАН

Законодательство

В соответствии со ст. 29 Конституции Таджикистана: «Гражданин вправе участвовать в установленных законом собраниях, митингах, демонстрациях и мирных шествиях. Никто не может быть принудительно привлечен к участию в них».

31 декабря 2014 года был принят новый закон «О собраниях, митингах, демонстрациях и уличных шествиях», который заменил закон 1998 года.

В Таджикистане установлен разрешительный порядок проведения мирных собраний. Для проведения собрания организатор должен обратиться с заявлением в местный орган власти в срок не позднее 15 дней до даты его проведения.

Если массовое мероприятие намечается проводить на территории нескольких административно-территориальных единиц либо предполагаемое число участвующих в нем будет превышать 1 000 человек, заявление о проведении массового мероприятия подается в исполнительные органы государственной власти Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов республиканского подчинения

В заявлении указываются:

- 1) цель, вид, место проведения массового мероприятия;
- 2) дата проведения, время начала и окончания массового мероприятия;
- 3) маршрут движения;
- 4) предполагаемое количество участников;
- 5) фамилия, имя, отчество организатора (организаторов), лица (лиц), ответственного (ответственных) за организацию и проведение массового мероприятия, их место жительства, работы либо учебы;
- 6) меры по обеспечению безопасности и общественного порядка при проведении массового мероприятия;
- 7) меры, связанные с медицинским обслуживанием, уборкой территории после проведения на ней массового мероприятия;
- 8) дата подачи заявления и номера контактных телефонов.

Руководитель местного исполнительного органа государственной власти или его заместитель обязаны рассмотреть заявление о проведении массового мероприятия и не позднее, чем за 5 дней до даты проведения массового мероприятия в письменной форме сообщить его организатору (организаторам) о принятом решении.

Рассмотрение заявления о проведении массового мероприятия должно проходить гласно. На заседание приглашается организатор.

По результатам рассмотрения заявления о проведении массового мероприятия местным исполнительным органом государственной власти принимается одно из следующих решений:

- 1) разрешить массовое мероприятие;
- 2) предложить организатору массового мероприятия изменить время, место проведения мероприятия или маршрут следования участников;
- 3) запретить массовое мероприятие.
- 4) Проведение массового мероприятия запрещается по следующим основаниям, если:
- 5) целью намеченного массового мероприятия являются пропаганда действия либо само действие, запрещенные Конституцией и законодательством Республики Таджикистан;
- 6) массовое мероприятие предполагается провести в месте или во время, ранее заявленном для проведения другого массового мероприятия, либо в месте, запрещенном или ограниченном для проведения массовых мероприятий;
- 7) массовое мероприятие создает препятствия движению транспортных средств и граждан или создает помехи бесперебойному функционированию организаций;
- 8) массовое мероприятие создает реальную угрозу жизни, здоровью и безопасности граждан, а также нарушает их права и законные интересы;
- 9) массовое мероприятие проводится с нарушением положений закона о собраниях.

При наличии оснований, предусмотренных в пунктах 2) и 3), организатору предлагается провести массовое мероприятие в другом месте, в другое время или в другой форме. В случае принятия организатором предложения, его согласие должно быть выражено в письменной форме и представлено руководителю соответствующего местного исполнительного органа государственной власти не позднее 10 дней до даты проведения данного массового мероприятия.

Массовое мероприятие проводится в специально приспособленных местах и открытых общественных местах, за исключением мест, использование которых ограничено или запрещено решениями соответствующего Маджлиса народных депутатов. К местам, в которых проведение массового мероприятия ограничено или запрещено, относятся:

- 1) территории, здания, сооружения, не обеспечивающие безопасность граждан;
- 2) места вблизи опасных и вредных производств и объектов, железнодорожных и автотранспортных узлов, аэропортов, мосты, полосы отчуждения железных дорог, нефтегазопроводов и линий высоковольтной электропередачи, электростанций, пожара взрывоопасных объектов;
- 3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Республики Таджикистан, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- 4) воинские части и другие объекты, в которых хранятся оружие, боеприпасы и взрывчатые вещества;
- 5) памятники истории и культуры, места паломничества, кладбища и культовые сооружения, заповедники, питомники и национальные парки;
- 6) места, связанные с функционированием объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, обеспечивающие движение пешеходов, транспортных средств, доступ граждан к жилым помещениям и объектам транспортной и социальной инфраструктуры;
- 7) больницы и другие учреждения здравоохранения, дошкольные и образовательные учреждения.

Проведение массовых мероприятий вблизи зданий, в которых расположены органы государственной власти, не должно препятствовать нормальной работе этих органов. Предельно допустимые расстояния от указанных зданий до мест проведения массовых мероприятий определяются решением соответствующего Маджлиса народных депутатов.

Использование средств государственного бюджета, негосударственных организаций, финансируемых за счет иностранных государств и иностранных юридических лиц, а также материально-технических и денежных средств иностранных физических и юридических лиц для обеспечения проведения и финансирования массовых мероприятий запрещается.

Массовое мероприятие может проводиться с 8 часов до 18 часов.

Организатор массового мероприятия обязан иметь отличительный знак организатора массового мероприятия, либо должен обеспечить лицо, уполномоченное им, выполнять распорядительные функции отличительным знаком, которые подлежат предъявлению по требованию полномочного представителя местного исполнительного органа государственной власти, полномочного представителя органов внутренних дел и сотрудника органов внутренних дел.

Организатор обязан произвести не позднее 10 дней после проведения массового мероприятия оплату расходов, связанных с обеспечением охраны общественного порядка, медицинским обслуживанием и уборкой территории, в соответствии с решением местного исполнительного органа государственной власти, на территории которого проводилось массовое мероприятие.

Участникам массовых мероприятий запрещается:

- 1) скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности;
- 2) иметь при себе огнестрельное, газовое, холодное, иной вид оружия, боеприпасы, зажигательные, взрывчатые, отравляющие, ядовитые вещества, предметы, схожие с оружием, и предметы, используемые в качестве оружия;
- 3) препятствовать движению транспорта и пешеходов;
- 4) создавать препятствия для бесперебойного функционирования организаций;
- 5) устанавливать палатки и иные временные сооружения;
- 6) использовать плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, содержащие призывы к насильственному изменению конституционного строя, либо пропагандирующие войну, социальную, национальную, религиозную или расовую вражду, унижающие честь и достоинство личности;
- 7) иметь при себе спиртные напитки, наркотические средства, психотропные вещества, прекурсоры и другие одурманивающие вещества, их употребление или нахождение в состоянии опьянения.

Полномочный представитель органов внутренних дел имеет право не допустить проведения массового мероприятия, требовать его приостановления или прекращения в следующих случаях:

- 1) нарушение порядка организации и проведения массового мероприятия, установленного Законом о собраниях;
- 2) на основании решения местного исполнительного органа государственной власти о запрете проведения массового мероприятия;
- 3) возникновения оснований для запрещения массового мероприятия, указанных в статье 18 Закона о собраниях;
- 4) неисполнения организатором массового мероприятия своих обязанностей;
- 5) совершения организатором и участниками массового мероприятия действий, запрещенных законодательством.

Полномочный представитель органов внутренних дел до приостановления или прекращения массового мероприятия обязан потребовать от организатора массового мероприятия устранить нарушения, препятствующие проведению массового мероприятия. Если эти нарушения по истечении установленного времени не были устранены, полномочный представитель органов внутренних дел прекращает массовое мероприятие. После устранения нарушений, по согласованию между организатором массового мероприятия и полномочным представителем органов внутренних дел массовое мероприятие может быть продолжено.

В случае приостановления или прекращения массового мероприятия полномочный представитель органов внутренних дел:

- 1) дает указание организатору массового мероприятия приостановить или прекратить массовое мероприятие с обоснованием причин его приостановления или прекращения;
- 2) устанавливает срок для выполнения указания;
- 3) в случае невыполнения организатором массового мероприятия указания о приостановлении или прекращении массового мероприятия обращается непосредственно к участникам массового мероприятия;
- 4) устанавливает срок для выполнения повторного указания.

В случае невыполнения повторного указания о приостановлении или прекращении массового мероприятия, полномочный представитель органов внутренних дел предупреждает организатора массового мероприятия о применении физической силы и при необходимости вправе применить физическую силу и специальные средства. Этот порядок приостановления или прекращения массового мероприятия не применяется при возникновении массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих экстренных действий.

Представители СМИ могут присутствовать при проведении массовых мероприятий в целях обеспечения гласности общественных процессов. При этом они должны:

- 1) иметь при себе документы, удостоверяющие их личность и полномочия;
- 2) не вмешиваться в ход массового мероприятия и не препятствовать действиям организатора массового мероприятия и его представителей;

- 3) выполнять законные требования организатора массового мероприятия, его представителей, полномочного представителя местного исполнительного органа государственной власти, полномочного представителя органов внутренних дел, сотрудников органов внутренних дел и других государственных органов.

Организатор массового мероприятия в случае неисполнения обязанностей, установленных законом, за вред, причиненный участниками массового мероприятия, привлекается к ответственности в соответствии с законодательством Республики Таджикистан.

В соответствии со ст. 480 Кодекса об административных правонарушениях нарушение порядка организации и (или) проведения собраний, митингов, демонстраций, пикетирований и уличных шествий организатором или активным участником этих мероприятий, — влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 7 до 10 показателей для расчетов¹ и на должностных лиц — от десяти до 13 показателей для расчетов. Принятие участия в мероприятиях, предусмотренных выше, — влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 3 до 7 и на должностных лиц — от 7 до 10 показателей для расчетов. Принятие участия в мероприятиях, предусмотренных выше, совершенное повторно в течение одного года после применения административного наказания, — влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 15 до 20 и на должностных лиц — от 40 до 50 показателей для расчетов.

В соответствии со ст. 160 Уголовного кодекса Таджикистана нарушение порядка организации и (или) проведения собраний, митингов, демонстраций, пикетирований или уличных шествий организатором или активным участником таких мероприятий, если такое деяние совершено в течение года после наложения административного взыскания, — наказывается штрафом от 250 до 360 показателей для расчетов или лишением свободы на срок до 2 лет. То же деяние, совершенное с использованием служебного положения или применением насилия, либо угрозой применения насилия, или повлекшее повреждение либо уничтожение имущества, либо другие тяжкие последствия, — наказывается лишением свободы на срок от 2 до 5 лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет или без такового.

Практика

Достаточно жесткое законодательство существенно ограничивает свободу собраний. Органы местной власти и милиция имеют очень широкие полномочия для запрета или прекращения собраний.

Для проведения собрания нужно получить разрешение, что сделать достаточно сложно. Кроме того, многие боятся подавать заявление о собрании из-за объективных опасений в репрессиях, если собрание планируется проводиться с критикой власти.

Известны не однократные случаи задержаний организаторов и участников собраний, а также привлечения их к ответственности.

Собрания без разрешения жестко пресекаются.

В январе 2014 года десятки торговцев рынка Явана выразили свой протест, собравшись у здания районной администрации, однако акция была разогнана сотрудниками милиции. Разгон акции последовал после того, как выяснилось, что ее участники не имели разрешения на ее проведение.²

Милиция часто применяет не пропорциональную силу к разгону демонстрантов. Известны случаи применения огнестрельного оружия.

Так, в августе 2012 года правительственные войска открыли огонь для разгона демонстрантов в городе Хороге — административном центре Горно-Бадахшанской автономной области. По предварительным данным, были ранены два человека. Люди вышли на улицы в знак протеста в связи с убийством влиятельного полевого командира, одного из неформальных лидеров Памира Имомназара Имомназарова. Был ранен и его брат.

¹ Один показатель для расчетов равен 40 сомони. 1 доллар США равен приблизительно 5,9 сомони.

² <http://www.ozodi.org/archive/news/20140125/538/538.html>; <http://www.ihahr-nis.org/na-yuge-tadzhikistana-miliciya-razogna-la-akciyu-protesta-torgovcev>.

ТУРКМЕНИСТАН

Законодательство

В соответствии со ст. 29 Конституции Туркменистана: «Гражданам гарантируется свобода собраний, митингов и демонстраций в порядке, установленном законодательством... Осуществление прав и свобод не должно нарушать прав и свобод других лиц, а также требований морали, закона, общественного порядка, причинять ущерб национальной безопасности».

28 февраля 2015 года был принят новый закон «Об организации и проведении собраний, митингов, демонстраций и других массовых мероприятий»¹, который вступит в силу с 1 июля 2015 года. До этого момента в Туркменистане применяется Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 года.

Проведение массового мероприятия в целях предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума регулируется законом о собраниях и законодательством о выборах и референдумах. Проведение религиозных обрядов и церемоний регулируется Законом «О свободе вероисповедания и религиозных организациях».

В соответствии с новым законом о собраниях «собрание — это совместное присутствие граждан в специально отведенном или оборудованном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов».

Организатором массового мероприятия могут быть один или несколько граждан Туркменистана, достигший (достигшие) совершеннолетнего возраста, постоянно проживающий (проживающие) в Туркменистане, а также политические партии, другие общественные объединения и религиозные организации, их структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению массового мероприятия.

Не могут быть организатором массового мероприятия:

- 1) лицо, признанное судом недееспособным или ограничено дееспособным, а также лицо, содержащееся по приговору суда в местах лишения свободы;
- 2) лицо, имеющее неснятую или непогашенную судимость, а также лицо, подвергнутое административному взысканию, — в течение года после привлечения к административной ответственности;
- 3) политическая партия, другое общественное объединение и религиозная организация, их структурные подразделения, деятельность которых приостановлена, прекращена или запрещена или которые ликвидированы в порядке, установленном законодательством Туркменистана.

¹ <http://turkmenistan.gov.tm/?id=8344>.

Участники массовых мероприятий не вправе:

- 1) скрывать свое лицо, в том числе использовать маски, средства маскировки, иные предметы, специально предназначенные для затруднения установления личности;
- 2) иметь при себе оружие, боеприпасы, колющие или режущие предметы, другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, взрывные устройства, взрывчатые, ядовитые, одурманивающие, сильнодействующие, легковоспламеняющиеся вещества, огнеопасные и пиротехнические вещества или изделия (за исключением спичек и карманных зажигалок), предметы (химические материалы), которые могут быть использованы для изготовления пиротехнических изделий или дымов, горючие материалы и вещества, иные вещества, предметы, изделия, использование которых может привести к задымлению, воспламенению, иметь при себе и распивать алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе;
- 3) находиться в месте проведения массового мероприятия в состоянии опьянения;
- 4) наносить ущерб историческим и культурным памятникам и другим материальным ценностям;
- 5) создавать препятствия нормальному движению пешеходов и транспортных средств.
- 6) Фактически законом определена разрешительная процедура проведения собраний, хотя формально организатор подает уведомление.

Организатор массового мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении массового мероприятия не было подано в срок или если с органом местной исполнительной власти не было согласовано по его обоснованному предложению изменение места и времени проведения массового мероприятия.

Уведомление о проведении массового мероприятия (за исключением пикетирования, проводимого одним участником) подается его организатором в письменной форме в орган местной исполнительной власти в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения массового мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении массового мероприятия может подаваться в срок не позднее 3 дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с выходным днем (воскресенье), нерабочими праздничными или памятным днями, — не позднее 4 дней до дня его проведения.

Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется.

В уведомлении о проведении массового мероприятия указываются:

- 1) цель массового мероприятия;
- 2) форма массового мероприятия;
- 3) место (места) проведения массового мероприятия, маршруты движения участников, а в случае, если массовое мероприятие будет проводиться с использованием транспортных средств, — информация об использовании транспортных средств;
- 4) дата, время начала и окончания массового мероприятия;
- 5) предполагаемое количество участников массового мероприятия;
- 6) формы и методы обеспечения организатором массового мероприятия общественного порядка, организации медицинской помощи, намерение использовать звукоусиливающие технические средства при проведении массового мероприятия;
- 7) фамилия, имя, отчество или наименование организатора массового мероприятия, адреса мест проживания или нахождения и контактные телефоны;
- 8) фамилии, имена и отчества лиц, уполномоченных организатором массового мероприятия выполнять распорядительные функции по организации и проведению массового мероприятия;
- 9) дата подачи уведомления о проведении массового мероприятия.

Органы местной исполнительной власти определяют места, специально отведенные или оборудованные для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов, а также для массового совместного присутствия граждан для открытого выражения общественного мнения по актуальным вопросам общественно-политического характера (далее — специально отведенные места). Порядок использования специально отведенных мест, нормы их предельной заполняемости и предельная численность лиц, участвующих в массовых мероприятиях, уведомление о проведении которых не требуется, устанавливаются органами местной исполнительной власти.

При определении специально отведенных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения целей массовых мероприятий, транспортная доступность специально отведенных мест, возможность использования организаторами и участниками массовых мероприятий объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность

организаторов и участников массовых мероприятий, других лиц. В случае направления организаторами нескольких массовых мероприятий уведомлений о проведении массовых мероприятий в специально отведенных местах в одно и то же время очередность использования специально отведенных мест определяется с учетом времени получения соответствующего уведомления органом местной исполнительной власти.

К местам, в которых проведение массового мероприятия запрещается, относятся:

- 1) расстояние менее чем 200 метров от зданий резиденции Президента Туркменистана, Меджлиса Туркменистана, Кабинета Министров Туркменистана, органа государственного управления по телевидению и радиовещанию;
- 2) расстояние менее чем 50 метров от зданий органов государственного управления, местных органов власти, дипломатических представительств и консульских учреждений, военных и правоохранительных органов и органов обеспечения жизнедеятельности населения (общественный транспорт, предприятия водо-, тепло- и энергообеспечения, органы здравоохранения, образовательные учреждения);
- 3) путепроводы, объекты железнодорожного, водного и воздушного транспорта, полосы отвода железнодорожного, водного и воздушного транспорта, нефте-, газо- и продуктопроводов, линий высоковольтной электропередачи;
- 4) расстояние менее чем 100 метров от опасных производственных объектов по получению, применению, переработке, созданию, хранению, перевозке и уничтожению опасных веществ;
- 5) расстояние менее чем 300 метров от объектов, предназначенных для производства или хранения радиоактивных веществ и материалов, в том числе ядерных материалов, территорий, на которых хранятся отработанные ядерные материалы и радиоактивные отходы, и санитарно-охранных полос;
- 6) расстояние менее чем 300 метров от территорий, на которых производятся и хранятся оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества и материалы, пиротехнические изделия;
- 7) территории, непосредственно прилегающие к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- 8) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов;
- 9) другие места, в которых по решению органов местной исполнительной власти запрещено проведение массовых мероприятий.

После определения органом местной исполнительной власти в соответствии с частью второй настоящей статьи специально отведенных мест массовые мероприятия проводятся, как правило, в указанных местах. Проведение массового мероприятия вне специально отведенных мест допускается только после согласования с органом местной исполнительной власти.

В целях защиты прав и свобод человека, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности органом местной исполнительной власти дополнительно определяются места, в которых запрещается проведение массовых мероприятий, в том числе, если проведение массовых мероприятий в указанных местах может повлечь нарушение нормальной работы объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры, связи, создать помехи нормальному движению пешеходов и транспортных средств или доступу граждан к жилым помещениям или объектам транспортной или социальной инфраструктуры.

Порядок проведения массового мероприятия на территориях объектов, являющихся памятниками истории и культуры, особо охраняемых природных территорий определяется органом местной исполнительной власти с учетом особенностей таких объектов и требований закона о собраниях.

Порядок проведения массового мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования и не относящихся к местам, в которых проведение массового мероприятия запрещено, определяется органом местной исполнительной власти с учетом требований закона о собраниях, а также требований по обеспечению транспортной безопасности и безопасности дорожного движения, предусмотренных законодательством.

Орган местной исполнительной власти отказывает в согласовании проведения массового мероприятия только в случаях, если уведомление о его проведении подано лицом, которое не имеет права быть организатором массового мероприятия, или если в уведомлении указано место проведения мероприятия, в котором проводить собрания запрещено.

Массовое мероприятие не может начинаться ранее 7 часов и заканчиваться позднее 22 часов по местному времени назначенного дня.

Организатор массового мероприятия имеет право использовать при проведении массового мероприятия звукоусиливающие технические средства с уровнем звука, соответствующим стандартам и нормам, установленным в Туркменистане.

Уполномоченный представитель органа местной исполнительной власти имеет право принимать решение о приостановлении или прекращении массового мероприятия в порядке и по основаниям, которые предусмотрены законом о собраниях.

Если во время проведения массового мероприятия по вине его участников произошло нарушение правопорядка, не влекущее создание угрозы для их жизни и здоровья, уполномоченный представитель органа местной исполнительной власти вправе потребовать от организатора массового мероприятия самостоятельно или совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел устранить данное нарушение.

В случае невыполнения требования об устранении правонарушения, указанного выше, уполномоченный представитель органа местной исполнительной власти вправе приостановить массовое мероприятие на время, установленное им для устранения правонарушения. При устранении правонарушения мероприятие по согласованию между его организатором и соответствующим уполномоченным представителем власти может быть продолжено.

Если правонарушение не было устранено по истечении установленного времени, то массовое мероприятие прекращается.

Основаниями прекращения массового мероприятия являются:

- 1) возникновение реальной угрозы для жизни и здоровья граждан, а также для имущества физических и юридических лиц;
- 2) совершение участниками массового мероприятия незаконных действий и умышленное нарушение организатором массового мероприятия требований закона о собраниях, касающихся порядка проведения массового мероприятия;
- 3) неисполнение организатором массового мероприятия своих обязанностей.

В случае принятия решения о прекращении массового мероприятия уполномоченный представитель органа местной исполнительной власти:

- 1) дает указание организатору массового мероприятия прекратить массовое мероприятие, обосновав причину его прекращения, и в течение 24 часов письменно оформляет данное указание с вручением организатору массового мероприятия;
- 2) устанавливает время для выполнения указания о прекращении массового мероприятия;
- 3) в случае невыполнения организатором массового мероприятия указания о его прекращении обращается непосредственно к участникам массового мероприятия и устанавливает дополнительное время для выполнения указания о прекращении массового мероприятия.

В случае невыполнения указания о прекращении массового мероприятия сотрудники органов внутренних дел принимают необходимые меры по прекращению массового мероприятия, действуя в соответствии с законодательством.

Порядок прекращения массового мероприятия, предусмотренный выше, не применяется в случае возникновения массовых беспорядков, погромов, поджогов и в других случаях, требующих срочных действий. В этих случаях прекращение массового мероприятия осуществляется в соответствии с законодательством.

Неисполнение законных требований сотрудников органов внутренних дел или неповиновение (сопротивление) им отдельных участников массового мероприятия влечет ответственность этих участников.

Не допускается проведение массового мероприятия за счет финансовой, материальной и иной помощи физических и юридических лиц иностранных государств.

Поддержание общественного порядка, регулирование дорожного движения, санитарное и медицинское обслуживание в целях обеспечения проведения массового мероприятия осуществляются на безвозмездной основе.

Основанием для деятельности журналиста на массовом мероприятии является удостоверение или иной документ, удостоверяющий личность и полномочия журналиста. Журналист, присутствующий на массовом мероприятии, должен иметь ясно видимый отличительный знак представителя СМИ.

Организатор массового мероприятия в случае неисполнения им обязанностей, предусмотренных законом о собраниях, несет ответственность за вред, причиненный участниками массового мероприятия, в гражданско-правовом порядке.

В соответствии со ст. Статья 63 Кодекса Туркменистана об административных правонарушениях² нарушение установленного законодательством Туркменистана порядка проведения собраний, митингов, демонстраций и иных массовых мероприятий, а равно публичные призывы к организации или

² <http://turkmenistan.gov.tm/?id=4878>.

проведению собраний, митингов, демонстраций и иных массовых мероприятий с нарушением установленного порядка их организации и проведения, совершенные организаторами и участниками таких мероприятий, — влекут предупреждение или наложение штрафа в размере до 4 размеров базовой величины³ или административный арест на срок до 10 суток.

Повторное совершение правонарушений, предусмотренных выше, в течение одного года после применения мер административного взыскания, или если эти правонарушения повлекли причинение материального ущерба, — влечет наложение штрафа в размере до 8 размеров базовой величины или административный арест на срок до 15 суток.

Совершение правонарушений, указанных выше, на территориях, на которых введен режим чрезвычайного положения, или за вознаграждение, или сопровождавшихся выплатой вознаграждения за участие в них — влечет наложение штрафа в размере до 10 размеров базовой величины или административный арест на срок до 15 суток.

Воспрепятствование проведению собраний, митингов, демонстраций и других массовых мероприятий, организованных в порядке, установленном законодательством Туркменистана, — влечет наложение штрафа на физических лиц в размере до 5, на должностных лиц — до 10 размеров базовой величины.

Кроме этого, в соответствии со ст. 64. проведение вопреки установленным запрещениям забастовок, собраний, митингов и демонстраций, а также зрелищных, спортивных и других массовых мероприятий на территориях, на которых введен режим чрезвычайного положения, — влечет наложение штрафа в размере до 5 размеров базовой величины или административный арест на срок до 15 суток.

В соответствии со ст. 223 Уголовного кодекса Туркменистана⁴ нарушение установленного законом порядка организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, совершенное организатором собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации после применения мер административного взыскания за такие же действия, наказывается штрафом в размере от 5 до 10 среднемесячных размеров оплаты труда или исправительными работами на срок до одного года или лишением свободы на срок до 6 месяцев.

Практика⁵

Хотя законодательство предусматривает возможность проведения собраний, на практике это практически не возможно.

До сегодня действует разрешительный порядок проведения собраний, установленный еще во времена СССР. В результате, в 2013 году по данным правозащитников не было выдано разрешений ни на одно собрание с целями критики действий властей. В июне 2013 был разогнан детский летний лагерь, хотя власти были уведомлены о нем в надлежащий способ.

Правоохранительные органы жестко пресекают любые попытки провести несанкционированные митинги.

Также из-за общей атмосферы преследования инакомыслящих люди боятся организовывать или брать участие в собраниях.

Новый закон о собраниях гораздо либеральнее, но также дает широкие полномочия властям по запрету или прекращению собраний.

³ Один размер базовой величины равен 100 монатам. 1 доллар США равен 3,5 моната.

⁴ http://minijust.gov.tm/mmerkezi/doc_book_cc.php?book_cont_id=376.

⁵ Также смотрите: Туркмения: закономерности стихийного протеста, 2 февраля 2014 года, <http://www.ihahr-nis.org/turkmeniya-zakonomernosti-stihiynogoqo-protesta>.

УКРАИНА

Законодательство

В Украине отсутствует четкое и предсказуемое правовое регулирование в сфере свободы мирных собраний. В соответствии со ст.39 Конституции Украины:

«1. Граждане имеют право собираться мирно, без оружия и проводить собрания, митинги, походы и демонстрации, о проведении которых заблаговременно извещаются органы исполнительной власти или органы местного самоуправления.

2. Ограничение относительно реализации этого права может устанавливаться судом в соответствии с законом и только в интересах национальной безопасности и общественного порядка — с целью предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья населения или защиты прав и свобод других людей».

В Украине отсутствует специальный закон, который бы регулировал вопросы реализации свободы мирных собраний.

На практике суды, местные власти и правоохранительные органы часто используют Указ Президиума Верховного Совета СССР № 9306-XI от 28 июля 1988 года «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР»¹.

Постановлением Верховной Рады Украины от 12 сентября 1991 года № 1545-XII было определено, что до принятия соответствующих актов законодательства Украины на территории республики будут применяться акты законодательства СССР по вопросам, не урегулированным законодательством Украины, при условии, что они не противоречат Конституции Украины и законам Украины. Таким образом, поскольку не было четкого решения о признании этого Указа таким, что противоречит Конституции Украины, а также не было решения об утрате ним силы, то многие органы власти его применяют, несмотря на очевидное противоречие Конституции.

В частности Указ Президиума Верховного Совета СССР № 9306-XI противоречит Конституции, поскольку в отличие от статьи 39 Конституции, Указ устанавливает разрешительный, а не уведомительный характер реализации свободы мирных собраний и требует, чтобы цель собраний отвечала Конституции СССР, которая давно потеряла силу. Кроме того, в соответствии с законодательством СССР Указы Президиума Верховного Совета СССР имели временный характер и действовали на период между сессиями Верховного Совета СССР. К тому же пункт 1 статьи 92 Конституции устанавливает, что исключительно законами Украины определяются права и свободы человека и гражданина, гарантии этих прав и свобод; основные обязанности гражданина». А часть вторая статьи 39 Конституции определяет, что исключительно законами определяются ограничения свободы мирных собраний.

¹ Доступен на украинском: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/PC889306.html.

Указ не является Законом Украины и поэтому не может определять реализацию права на мирные собрания, устанавливать дополнительные ограничения его реализации.

То, что Указ не должен применяться в настоящее время в Украине, фактически подтверждает и Решение Конституционного Суда Украины². Именно из-за отсутствия в законодательстве сроков уведомления о мирном собрании, МВД обратилось в Конституционный суд с просьбой дать официальное толкование статьи 39 Конституции. Из того, что Указ Президиума ВС СССР не действует, исходил и Конституционный суд Украины, когда постановил, что «определение конкретных сроков заблаговременного извещения с учетом особенностей форм мирных собраний, их массовости, места, времени проведения и тому подобное является предметом законодательного регулирования». В решении Конституционного суда ни словом даже не упоминается об имеющемся сроке оповещения в 10 дней, установленного Указом.

Кроме того, Конституционный Суд Украины согласился с тезисом конституционного представления Министерства внутренних дел Украины, что «конкретного срока, в течение которого необходимо уведомить органы исполнительной власти или органы местного самоуправления о проведении указанных акций, действующим законодательством Украины не установлено». Вместе с тем, в Решении указано: «В соответствии с частью третьей статьи 8 Конституции Украины нормы Конституции Украины являются нормами прямого действия. Они применяются непосредственно независимо от того, принято ли на их развитие соответствующие законы или иные нормативно-правовые акты».

О правовой неопределенности и не предсказуемости правового регулирования свободы мирных собраний говорит и разнообразная судебная практика. В одних решениях национальные суды применяют Указ, в других — даже не упоминают и не используют установленные Указом ограничения, а в третьих даже прямо указывают о том, что Указ утратил свою силу.

Именно эту проблему, как основную, определил и Европейский суд по правам человека. Сначала в решении от 11 апреля 2013 года в деле Веренцов против Украины³, а затем в решении от 14 ноября 2013 года в деле Шмушкович против Украины⁴, ЕСПЧ установил нарушение свободы мирных собраний, поскольку в стране отсутствует предсказуемое и четкое законодательство в этой сфере. Кроме того, суд указал, что административное наказание за нарушение порядка проведения мирных собраний также нарушает статью 7 Европейской Конвенции о защите прав человека (наказание без закона), поскольку из-за непредсказуемости законодательства невозможно устанавливать наказание за нарушение такого «порядка».

В последние годы были не однократные попытки принять специальный закон о мирных собраниях⁵, но все они провалились из-за протестов общественности.

Конфликт между применением и не применением Указа усугубляется местными органами власти, которые часто принимают самостоятельные местные акты, регулирующие свободу мирных собраний, хотя это также прямо противоречит Конституции. Чаще всего положения таких местных актов дублируют положения Указа Президиума ВС СССР, в частности, ними устанавливается срок уведомления в 10 дней, а также вводятся дополнительные ограничения для проведения собраний.

Поэтому, в соответствии с Конституцией, срок уведомления не установлен, но он должен быть достаточен, чтобы власти могли подготовиться к собранию. Многие местные советы используют 10-дневный срок уведомления.

Конституция не предусматривает спонтанные мирные собрания, которые бы проводились без уведомления. Т. е. для проведения любого вида мирного собрания, независимо от количества участников, необходимо подать уведомление в местный орган власти.

Ограничить мирное собрание возможно только на основании решения административного суда. Поэтому после получения уведомления органы местной власти могут обратиться в суд с требованием ограничить свободу собраний, что чаще всего понимается как запрет на проведение мирного собрания. Решение местного административного суда может быть обжаловано в апелляционный

² Решение Конституционного суда Украины от 19 апреля 2001 года в деле за конституционным представлением Министерства внутренних дел Украины относительно официального толкования положения части первой статьи 39 Конституции Украины о заблаговременном извещении органов исполнительной власти или органов местного самоуправления о проведении собраний, митингов, походов и демонстраций (дело относительно заблаговременного извещения о мирных собраниях), <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14429>.

³ Решение доступно на английском языке здесь: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-118393>.

⁴ Решение доступно на английском языке здесь: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-128050>.

⁵ Смотрите, к примеру, Мнение Венецианской комиссии Совета Европы относительно последнего проекта закона о мирных собраниях, принятого 14—15 октября 2011 года (доступно только на английском языке): <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282011%29031-e>.

административный суд. На практике, организаторам собрания часто не хватает времени для обжалования решения местного суда в апелляционном порядке до начала собрания.

Не существует ограничений относительно места и форм собраний. Также не существует ограничений относительно шума собраний даже в ночное время. Обычные нормы, регулирующие уровень шума в общественных местах, не распространяются на проведение мирных собраний.

Во время мирного собрания можно устанавливать временные конструкции. Но часто местные органы власти предусматривают отдельный порядок для получения разрешений для установки временных архитектурных форм. Однако такие требования не соответствуют Конституции, поскольку для проведения собрания подается уведомление, а не прошение о разрешении собрания. Из-за этого, такое требование властей часто игнорируется организаторами собраний.

Не существует каких-либо специальных норм, которые бы регулировали статус журналистов или наблюдателей за мирными собраниями.

Правоохранительные органы во время собраний действуют в соответствии с общими положениями закона о милиции и устава патрульно-постовой службы. Законодательство не предусматривает каких-либо специальных норм, которые бы предусматривали реализацию позитивных обязательств государства со стороны правоохранительных органов.

Ответственность за определенные правонарушения, совершенные во время собраний, установлена соответственно в уголовном кодексе и кодексе об административных правонарушениях.

В частности, в соответствии со ст. 279 Уголовного кодекса «блокировка транспортных коммуникаций путем создания препятствий, отключения энергоснабжения или иным способом, которое нарушило нормальную работу транспорта либо создавало опасность для жизни людей, либо наступление других тяжелых последствий, — наказывается штрафом от 50 до 150 необлагаемых минимумов доходов граждан⁶ либо исправительными работами сроком до 2 лет, либо арестом сроком до 6 месяцев, либо ограничением воли сроком до 3 лет. Захват вокзала, аэродрома, порта, станции или другого транспортного предприятия, учреждения или организации — наказывается лишением свободы на срок от 5 до 8 лет. Если же указанные действия повлекли гибель людей или другие тяжелые последствия, — такие действия наказываются лишением свободы на срок от 8 до 15 лет.

Организация массовых беспорядков, которые сопровождалась насилием над личностью, погромами, поджогами, уничтожением имущества, захватом зданий или сооружений, насильственным выселением граждан, сопротивлением представителям власти с применением оружия или других предметов, которые использовались как оружие, а также активное участие в массовых беспорядках наказываются лишением свободы на срок от 5 до 8 лет. А если такие действия привели к гибели людей или к другим тяжелым последствиям, — лишением свободы на срок от 8 до 15 лет (ст. 294 Уголовного кодекса).

Призывы к погромам, поджогу, уничтожению имущества, захвату зданий, насильственного выселения граждан, которые угрожают общественному порядку, а также распространение, изготовление или хранение с целью распространения материалов с таким содержанием, — влекут наказание в форме штрафа от 50 необлагаемых минимумов доходов граждан или арест на срок до 6 месяцев, либо ограничение свободы на срок до 3 лет (ст. 195 Уголовного кодекса Украины).

На практике уголовные наказания к организаторам или участникам мирных собраний применяются крайне редко. В основном милиция привлекает организаторов и участников за совершение административных правонарушений. Чаще всего участников собраний привлекают за «злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции» (ст. 185 Кодекса об административных правонарушениях), что влечет за собой штраф в размере от 8 до 15 необлагаемых минимумов доходов граждан или общественные работы от 40 до 60 часов, или исправительные работы на срок от одного до двух месяцев с отчислением 20 % зарплаты, или административный арест до 15 суток. Гораздо реже применяется ответственность за нарушение порядка организации и проведения собраний, уличных шествий и демонстраций, что влечет за собой наказание в виде предупреждения или наложения штрафа в размере от 10 до 25 необлагаемых минимумов доходов граждан. А за повторное такое правонарушение на протяжении года, предусмотрено наказание в виде административного ареста до 15 суток или штрафа от 20 до 100 необлагаемых минимумов доходов граждан. Как указывалось выше, два решения Европейского суда по правам человека признали такое наказание таким, что нарушает ст. 7 Европейской конвенции о правах человека, что еще уменьшило масштабы его применения.

Организаторы собраний не несут ответственности за принесенный материальный вред во время мирного собрания.

⁶ При квалификации правонарушений один необлагаемый минимум доходов граждан на сегодня равен 1218 гривен (приблизительно равняется 49 долларам США по состоянию на март 2015 года).

Практика⁷

Практика реализации свободы собраний является очень разной, поскольку законодательство о свободе собраний не является четким и предсказуемым, как было указано выше. В связи с этим, невозможно предугадать с какими именно трудностями могут столкнуться организаторы и участники мирных собраний, а также представители органов власти.

Поведение органов власти зависит от многих политических обстоятельств. Так, до Евромайдана 2013—2014 года большинство мирных собраний запрещалось в судебном порядке. После марта 2014 года количество запретов гораздо уменьшилось и большинство из них были связаны с ограничением собраний из-за угрозы территориальной целостности. Получая уведомление о мирном собрании, которое хотя бы каким-то образом было направлено против власти, большинство местных властей сразу же обращались в суд с целью запретить такое собрание, ссылаясь на ничем не подтвержденную угрозу общественному порядку или правам и свободам других граждан. По данным мониторинга, суды удовлетворяли более 80% прошений властей о запрете мирных собраний⁸. Однако, во многих случаях собрания все равно проходили, не смотря на судебные запреты. Милиция далеко не всегда прекращает запрещенные в судебном порядке собрания, если оно в целом не нарушает общественный порядок.

Милиция, основывая свои действия на общих нормах закона о милиции, может потребовать «разойтись» практически любому мирному собранию. Известны неоднократные случаи, когда милиция даже без решения суда, которое бы запрещало мирное собрание, прекращала собрание, в том числе с применением специальных средств и сил специального назначения. Практически не известны случаи, когда бы работники правоохранительных органов понесли какую-либо ответственность за незаконное прекращение мирного собрания.

При силовом разгоне собрания, милиция имеет право задерживать организаторов и участников собраний до суда за нарушение порядка организации или проведения собрания или за неповиновение законному распоряжению работника милиции. Обычно, такие дела заканчивались тем, что задержанных отпускали из райотделов милиции, так как цель прекращения собрания милицией была достигнута, или к ним применялись санкции в виде штрафа или ареста. Только в крайних случаях были попытки применить нормы уголовного права к участникам собраний.

Системной проблемой остается невыполнение правоохранительными органами своих позитивных обязательств по отношению к участникам протестов. Милиция часто даже не делает попытки защищать участников собраний от нападений радикальных групп, в том числе так называемых («титушек»)⁹.

⁷ Более подробная информация о практике свободы мирных собраний в Украине доступна здесь: <http://www.ihahr-nis.org/strany/ukraina>.

⁸ Более детальная информация доступна только на украинском языке в мониторинге Центра политико-правовых реформ: <http://pravo.org.ua/163-maxwidth/2012-04-21-15-17-54/1311-reistr-sudovykh-rishen-u-spravakh-pro-zaboronu-myrnykh-zibran-za-2013-rik.html>.

⁹ «Титушки» — собирательный термин, возникший в мае 2013 года в Украине, первоначально для именованя молодых людей, негласно используемых в политических целях в качестве наемников для организации силовых провокаций, потасовок, иных акций с применением физической силы. Термин «титушки» происходит от фамилии спортсмена из Белой Церкви Вадима Сергеевича Титушко, который 18 мая 2013 года в Киеве участвовал в потасовках против оппозиции и напал на журналистов Ольгу Сницарчук и Владислава Содедя. Нападение было заснято фотокорреспондентами, что и послужило основным доказательством его вины в суде. Титушко был осужден и получил тюремный срок 3 года, но наказание было заменено на 2 года условно. Вскоре журналистами были установлены личности ряда других участников нападения на митингующих и журналистов.

