



УПРАВЛЕНИЕ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММ

**АНАЛИЗ ПРОЕКТА ЗАКОНА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О
ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЗАКОН
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ «О ПРАВЕ ГРАЖДАН
СОБИРАТЬСЯ МИРНО» 2002 Г.**

14 мая 2008 г.

*Американская Ассоциация Юристов
Программа Верховенства Права (ABA ROLI)
Округ Вашингтон, Нью-Йорк 740 15, 20005-1022
www.abarol.org*

и

*Кыргызская Республика 720017
Бишкек, ул. Исанова 8/4
aba-ceeli@abaceeli.kg*



Анализ проекта Закона Кыргызской Республики «О внесении изменений и дополнений в Закон Кыргызской Республики «О праве граждан собираться мирно» 2002 г.¹

I. Введение

В настоящей аналитической записке рассматривается *проект закона 2008 г., вносящий изменения в Закон "О праве граждан на проведение мирных собраний, без оружия, и на свободное проведение митингов и шествий" 2002 г.* (Проект Закона 2008 г.). Во-первых, в настоящей аналитической записке обобщаются те изменения, которые предполагается внести в Закон "О праве граждан на проведение мирных собраний, без оружия, и на свободное проведение митингов и шествий" 2002 г. (Закон 2002 г.) Проектом Закона 2008 г. Во-вторых, в настоящей аналитической записке сформулированы важнейшие международные стандарты в отношении свободы собраний. В-третьих, в настоящей аналитической записке конкретно указаны те аспекты Проекта Закона 2008 г., которые противоречат обязательствам Кыргызстана как стороны, подписавшей Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), как государства-участника Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), а также другим международным стандартам, связанным со свободой собраний.

Положения Проекта Закона 2008 г. в ряде случаев опасно изменили бы ныне действующую редакцию Закона 2002 г., в то же время оставив без изменения те

¹ Настоящий документ был подготовлен для Программы верховенства права Американской Ассоциации Юристов коллективом сотрудников Управления исследований и разработки программ (УИРП): аналитиком по правовым вопросам Бри Аллен и директором УИРП Саймоном Конте при участии стажёра УИРП Кимберли Кертис. Содержащиеся в данном документе заключения и анализ являются продуктом Программы верховенства права Американской Ассоциации Юристов. Высказанные здесь заключения и анализ отражают исключительно позицию указанных авторов, они не получили официального утверждения со стороны Палаты делегатов или Совета управляющих Американской Ассоциации Юристов и не отражают позиции и политики Американской Ассоциации Юристов. Кроме того, ничто в данном документе не должно рассматриваться в качестве юридической консультации по конкретным делам. Содержащиеся в настоящем документе анализ и выводы сделаны на основе тщательного анализа неофициального английского перевода проекта Закона, точность которого не проверялась. По указанной причине некоторые конкретные пункты, сформулированные в настоящем документе, могут быть связаны скорее с текстом перевода, а не оригинальным текстом Закона.

аспекты Закона 2002 г., которые противоречат международным стандартам.² Статьей 1 Проекта Закона 2008 г. разрешается вводить ограничения на свободу собраний в целях защиты конституционного строя, а также прав и свобод других лиц. Эта формулировка в сочетании с содержащимися в Проекте Закона 2008 г. несоразмерными ограничениями права на проведение шествий как по времени, так и по месту (что оговаривается статьями 4 и 5), допускают возможность чрезмерного регулирования правительством права на проведение собраний. Кроме того, сформулированные в Проекте Закона 2008 г. требования о порядке уведомления не соответствуют международным стандартам, поскольку не учитывают возможность проведения стихийных собраний и не предусматривают адекватных процедур защиты права на это. Проект Закона оставляет в силе статьи 8 и 11 Закона 2002 г.; положения этих статей касаются применения силы против митингующих и ответственности митингующих за нанесённый ущерб. Необходимо изменить формулировку обеих статей, с тем чтобы они точнее соответствовали международным стандартам в вопросе защиты митингующих от насилия и чрезмерной ответственности. Проект Закона 2008 г. оставляет в силе также целый ряд двусмысленных упоминаний о профсоюзах; они также должны быть переформулированы для того, чтобы полностью вывести профсоюзы из-под действия Проекта Закона. Наконец, Проектом Закона 2008 г. вносятся поправки в тот раздел Закона 2002 г., в котором разъясняются используемые в нём понятия: им добавляются два дополнительных термина - "публичное мероприятие" и "уведомление о проведении публичного мероприятия." Введение этих двух терминов имеет положительный эффект, поскольку упрощает формулировку закона, объединяя все виды собраний, о которых идёт речь в законе, под одним общим термином.³

II. Важнейшие международные стандарты по данному вопросу

Неотъемлемую часть кыргызстанского права⁴ составляют подписанные Кыргызстаном международные договоры, а также общепризнанные международно-правовые принципы и нормы. Кыргызстан является участником целого ряда международных соглашений, нацеленных на защиту свободы проведения мирных собраний и других фундаментальных прав, перечисленных во Всеобщей декларации прав человека 1948 года. В число этих соглашений входят: Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), Конвенция о свободе ассоциации и защите права на организацию Международной Организации Труда и Копенгагенский документ Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) 1990 года.

² Проект Закона 2008 г. вносит поправки в статью 2 Закона 2002 г., заменяет статьи 3 – 7 Закона 2002 г., оставляет без изменения статьи 8 – 12 Закона 2002 г. и добавляет новые статьи 13 – 17 (обозначенные как 8 – 12 в Проекте Закона).

³ В настоящем документе термины "публичное мероприятие", "собрание" и "демонстрация" применяются в одинаковом смысле.

⁴ Конституция Кыргызстана, ст. 12(3) (21 октября 2007 г.); Закон о международных договорах Кыргызской Республики, ст. ст. 11(9)(1), 13(1) (2002 г.).

Ниже приводится ряд международных норм, содержащихся в важнейших международных стандартах, которые более подробно рассматриваются в разделе III настоящей аналитической записки:

1. Международный пакт о гражданских и политических правах

Трактовка МПГПП права на проведение мирных собраний имеет самое непосредственное отношение к Проекту Закона 2008 г.:

Признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц.⁵

После ратификации МПГПП Кыргызстаном положения Пакта стали носить юридически обязательный характер для Кыргызстана.⁶ В добавление к своему обязательству обеспечить право на проведение мирных собраний всем гражданам, на которых распространяется действие Пакта, Кыргызстан, как устанавливается МПГПП, обязуется применять соответствующее законодательство по осуществлению этих прав; обеспечить знание гражданами своих прав; а также гарантировать направленность этих прав на пользу граждан и доступность этих прав для общественности. В соответствии с этим Кыргызстан обязуется принять меры для тщательной подготовки официальных лиц, которым поручено заниматься реализацией установленных в Пакте прав, а также предусмотреть право на получение эффективной судебной защиты в рамках принятого законодательства. Любой законодательный акт по свободе собраний, принимаемый Правительством Кыргызстана, должен иметь своей целью выполнение Кыргызстаном принятых на себя обязательств в рамках своего участия в МПГПП.

2. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе

Своим вступлением в ОБСЕ в качестве государства-участника в 1992 году и последующим подписанием хельсинкского Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 года и Парижской Хартии 1990 года Кыргызстан обязался соблюдать известный перечень стандартов по правам человека, которые были установлены и определены в многочисленных соглашениях, принятых на основе консенсуса государствами-участниками ОБСЕ.⁷ Одно из таких соглашений, Копенгагенский документ ОБСЕ 1990 года, устанавливает:

⁵ МПГПП, ст. 21. Кыргызстан присоединился к МПГПП в 1994 году.

⁶ Обязательства участвующих в МПГПП государств по исполнению указанных в МПГПП прав приводятся в ст. 2 МПГПП.

⁷ *OSCE Human Dimension Commitments (Обязательства по человеческому измерению ОБСЕ): A Reference Guide*, ODIHR-OSCE, Warsaw 2001, page xvi, размещён в интернете: <http://www.osce.org/odihr/documents/>.

[К]аждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления эти прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам.⁸

Все оговоренные ОБСЕ обязательства отражают в себе традиционные права человека, но не считаются юридически обязательными нормами. Однако они считаются политически обязательными для всех участников, в том числе и Кыргызстана. Несмотря на то, что эти обязательства не создают юридически реализуемых прав, которые могли бы защищаться в суде, обещанию со стороны участвующих государств соблюдать стандарты ОБСЕ придаётся серьёзное значение. При формулировании и исполнении всех нормативных актов – таких, как Проект Закона 2008 г. – Кыргызстан должен учитывать свои обязательства перед ОБСЕ.

3. Совет Европы

Основной договор Совета Европы по вопросу о правах человека, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция), также содержит меры защиты свободы собраний:

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и свободу ассоциации с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в них для защиты своих интересов.
2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности и общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц...⁹

Европейская конвенция и создаваемая ею система коллективного правоприменения, включая создание Европейского Суда по правам человека (ЕСПЧ), представляют собой эффективный инструмент для обеспечения защиты тех прав, которые впервые были сформулированы во Всеобщей декларации прав человека. Хотя Кыргызстан не является членом Совета Европы, не подписывал Европейской Конвенции и не подпадает под юрисдикцию ЕСПЧ, многие страны в Центральной Европе и Евразии, также преодолевающие у себя наследие социализма, являются членами Совета Европы и подписываются под нормами, провозглашёнными ЕСПЧ. В области применения законодательства, относящегося к правам человека, ЕСПЧ служит тем стандартом, на который следует ориентироваться в любом случае.

⁸ ОБСЕ, Копенгагенский документ, пар. 9.2 (1990 г.).

⁹ Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, ст. 11 (1950 г.).

III. Комментарий

1. Пределы свободы собраний

а. Международно-признанные ограничения, накладываемые на свободу собраний

Проект Закона 2008 года защищает право граждан собираться мирно и проводить митинги и демонстрации беспрепятственно.¹⁰ При этом он реализует и соблюдает ту часть статьи 25 Конституции Кыргызстана, которой каждому гражданину Кыргызстана гарантируется право мирно собираться и проводить "политические собрания, митинги, шествия, демонстрации и пикеты".

Свобода собраний является также фундаментальным правом, закреплённым международным правом, хотя при определённых обстоятельствах государством могут накладываться ограничения на осуществление этой свободы. Право граждан свободно собираться распространяется только на мирные собрания.¹¹ Однако государства должны широко подходить к трактовке типа поведения, разрешённого во время проведения мирного собрания. Мирное собрание может оскорблять тех людей, которые, возможно, не разделяют провозглашаемых на собраниях идей, а также препятствовать деятельности третьих сторон.¹²

За государствами обычно признаётся право накладывать ограничения на проведение мирных собраний при некоторых обстоятельствах, однако лишь при условии, что (1) эти обстоятельства юридически или административно оговорены и (2) ограничения накладываются, исходя из интересов демократического общества.¹³ Проект Закона 2008 года отвечает первому требованию тем, что определяет обстоятельства, при которых может ограничиваться свобода собраний: в целях обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности и защиты конституционного строя, а также для защиты здоровья и нравственности граждан.¹⁴

Для выполнения второго требования о необходимости ограничений в интересах демократического общества, накладываемые на свободу собраний ограничения должны быть разумны и соразмерны поставленной цели и соответствовать демократическим нормам – таким, как открытость дискуссии, плюрализм и терпимость к разнообразию мнений.¹⁵ Как будет показано в двух следующих разделах настоящей аналитической записки, ряд ограничений на свободу собраний,

¹⁰ Проект Закона, ст. 1.

¹¹ ОБСЕ/БДИПЧ, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 27 (2007 г.). Мирный характер собрания определяется отсутствием у демонстрантов намерения применить силу. *Там же*.

¹² *См. там же*.

¹³ Эти и аналогичные основания для определения ограничений или иных мер, каким-то образом вмешивающихся в осуществление фундаментальных прав, содержатся в МПГПП и документах ЕСПЧ.

¹⁴ Закон 2002 года, ст. 1.

¹⁵ *См. Manfred Nowak, "Freedom of Assembly", U.N. Covenant on Civil and Political Rights, CCPR Commentary, 379 (1993).*

которые законодательно вводятся Проектом Закона, не соответствуют этому стандарту.

в. Ограничение свободы собраний в целях защиты прав и свобод других лиц

В статьях 4 и 5 Проекта Закона 2008 года предлагается ряд опасных ограничений, касающихся места и времени проведения любых собраний. Некоторые из этих ограничений как будто исходят из интересов защиты прав и свобод других лиц. Однако свободу собраний следует ограничивать в целях защиты прав и свобод других лиц лишь в исключительных обстоятельствах. Что касается вынесения судебных решений по конкретным собраниям в условиях, предусмотренных второй частью статьи 4, то предпочтение следует отдавать мерам, предусматривающим наименьший уровень вмешательства.¹⁶ Например, возможность демонстрации доставить неудобства лицам, проживающим или работающим в зоне проведения этой демонстрации, не может служить основанием, препятствующим её проведению.¹⁷ Что касается введения ограничений на продолжительность митинга, то, как подчёркивает ОБСЕ, временные сооружения в виде лагерей демонстрантов должны разрешаться на время проведения демонстраций. ОБСЕ приводит в пример законодательство Молдовы, которым разрешаются "временные" собрания и понятие "временный" определяется как длящийся менее двух месяцев. В качестве положительного примера ОБСЕ ссылается также на закон о проведении собраний, принятый в 1995 году в Казахстане: этим законом разрешалось проведение гололовок в общественных местах, установка юрт, палаток и других сооружений, а также пикетирование.¹⁸

Аналогично этому Комитет по правам человека МПГПП определил запрет собраний, проводимых на главных магистралях столицы страны, как носящий чересчур ограничительный характер.¹⁹ Всё это ставит под вопрос обоснованность ряда ограничений по месту проведения митингов, содержащихся в статье 4 Проекта Закона. Как было отмечено Специальным Представителем Генерального Секретаря ООН по вопросам правозащитников Хиной Джилани, "нормы, запрещающие проведение собраний в определённом радиусе от зданий, в которых размещаются органы законодательной, исполнительной и судебной властей" и продиктованные желанием подавить защиту прав человека, противоречат смыслу Всеобщей декларации прав человека.²⁰

Те ограничения, которые предусмотрены статьями 4 и 5 Проекта Закона 2008 года, являются особенно сомнительными с учётом того, что многие из них вводятся до

¹⁶ ОБСЕ/БДИПЧ, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 31 (2007 г.).

¹⁷ Там же, пп. 41, 45.

¹⁸ См. там же, п. 25; см. тж. Указ Президента "О Законе "О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан", ст. 1 (1995 г.).

¹⁹ Concluding Observations of the Human Rights Committee: Republic of Korea (Заключительные выводы Комитета по правам человека: Республика Корея), CCPR/C/79/Add. 114 (1/11/1999) at 18.

²⁰ Специальный Представитель Генерального Секретаря ООН по вопросам правозащитников Хина Джилани, *Human Rights Defenders*, (Sept. 5, 2006).

фактического проведения каких-либо митингов и не ограничивают время и место, исходя из особенностей конкретных собраний.²¹ ЕСПЧ выступал с предупреждением против введения предварительных ограничений на проведение митингов, если эти ограничения не связаны напрямую с предотвращением насилия или защитой демократических принципов. Но даже тогда, когда они преследуют цель предотвратить насилие или защитить демократические принципы, эти предварительные ограничения должны быть соразмерны преследуемым целям. Как рекомендуют и ОБСЕ, и ЕСПЧ, государствам следует регулировать свободу собраний путём введения целевых и конкретизированных по своему характеру ограничений, а не путём широких запретов, охватывающих сразу все виды демонстраций. Например, полный запрет на проведение демонстраций в каких-то определённых местах и в какое-то время не даёт возможности принимать в расчёт конкретные обстоятельства, которые могут возникать в тех или иных случаях.²² Армения, например, демонстрирует конструктивный подход к вопросу о введении ограничений на место и время проведения митингов; правительство этой страны юридически обязано предлагать митингующим альтернативные даты и места для проведения митинга, если первоначально обозначенные дата или место по каким-то причинам являются неудобными.²³

с. Ограничения на свободу собраний в целях защиты конституционного строя

Ещё одной потенциальной проблемой, которая порождается Проектом Закона 2008 года, является то, что он позволяет устанавливать ограничения на свободу собраний в целях защиты конституционного строя. Такая формулировка носит слишком широкий и двусмысленный характер, позволяющий государственной власти препятствовать проведению демонстрации какой-либо группой лиц, взгляды которых расходятся с положениями Конституции или взглядами конституционно избранного правительства Кыргызстана. Ограничение такого рода вошло бы в противоречие с принципами плюрализма и терпимости к разнообразию мнений и было бы неуместным в демократическом обществе.

Необходимо отметить также и то, что идея ограничения свободы собраний в целях защиты конституционного строя далеко не приветствуется и международно-правовыми документами. Хотя в параграфе 9.2 Копенгагенского документа ОБСЕ 1991 г. и не даётся чёткого определения законных ограничений, устанавливаемых на право мирных собраний, там, тем не менее, констатируется, что любые ограничения должны формулироваться государством в соответствии с международными стандартами. Параграф 24 этого документа возводит эти международные стандарты как к МПГПП, так и к Всеобщей декларации, причём ни в первом, ни во второй не предусматривается введения никаких ограничений в связи с конституционным

²¹ ОБСЕ/БДИПЧ, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 45-46 (2007 г.).

²² См. там же, пп. 31-32.

²³ Закон Республики Армения «О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций, ст. 13(4) (2005 г.).

строим, как это устанавливается Проектом Закона 2008 г.²⁴ Отсутствует подобное ограничение и в статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека. Наоборот, статья 11 опирается на норму, согласно которой должны применяться лишь те ограничения, которые "необходимы в демократическом обществе". ЕСПЧ также утверждает, что "требование фундаментальных конституционных и территориальных изменений... не может автоматически оправдывать запрет" на собрания.²⁵ ЕСПЧ отмечалось, что "объединению, в том числе и политической партии, не может быть отказано в защите, предоставляемой [Европейской] Конвенцией, лишь потому, что её деятельность расценивается национальными властями как подрывающая конституционные структуры Государства..."²⁶ Тот факт, что Проект Закона 2008 г. допускает введение ограничений на свободу собраний в целях защиты конституционного строя, противоречит вышеуказанным международно-правовым мерам защиты собраний, носящих политический характер.

2. Необходимость уведомления

По мнению целого ряда авторитетных специалистов по международному праву, система уведомления (при которой правительство информируется о планах проведения демонстрации) больше отвечает понятиям свободы собраний, чем разрешительная система (при которой необходимо получать разрешение на проведение демонстрации).²⁷ Судя по всему, Проект Закона 2008 г. предусматривает скорее уведомительную, чем разрешительную систему. Власти вправе "не согласиться" с уведомлением о предстоящей демонстрации и могут предложить внести изменения в планы предстоящей демонстрации,²⁸ но похоже, что последнее решение о том, разрешать или не разрешать демонстрацию, остаётся за судом местной государственной администрации или органа местного самоуправления.²⁹ Остаётся неясным, однако, какую силу имеет простое несогласие властей без решения суда. Вероятно, этого несогласия недостаточно для запрещения митинга, поскольку в статье 7 Проекта Закона 2008 г. говорится о том, что власти не могут отказать в приёме уведомления.

В связи с требованием подачи уведомления, что предусмотрено Проектом Закона 2008 г., возникает несколько побочных вопросов. Возникает, например, вопрос о

²⁴ Например, авторы МПГПП отвергли попытки освободить из-под действия статьи 21 все так называемые "антидемократические" или даже "фашистские" митинги. Возражая против этого, авторы указали, что правительства могут манипулировать подобной терминологией, скрывая под ней любую оппозицию своей власти. MARC BOSSUYT, GUIDE TO THE "TRAVAUX PRÉPARATOIRES" OF THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS, A/2929 § 34, at 417 (Martinus Nijhoff Publishers, 1987).

²⁵ *Case of Stankov and the United Macedonian Organisation of Ilinden v. Bulgaria* (Дело Станкова и Объединенной организации Македонии «Илинден» против Болгарии) (ECHR application nos. 29221/95 and 29225/95), Judgment of 2 October 2001, para. 91.

²⁶ *Case of United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, (Объединённая коммунистическая партия Турции и другие против Турции) (ECHR application no. 113/1996/752/951), Judgment of 30 January 1998, para. 27.

²⁷ Manfred Nowak, "Freedom of Assembly", *U.N. Covenant on Civil and Political Rights*, CCPR Commentary, 381 (1993).

²⁸ Проект Закона 2008 г., ст. 9.

²⁹ Проект Закона 2008 г., ст.ст. 9-10.

том, может ли состояться собрание в случае, если официальные лица правительства не реагируют на направленное им уведомление. Проект Закона запрещает государственным служащим отказывать в приёме уведомления и требует от них дать ответ в 6-дневный срок со дня получения уведомления.³⁰ Однако закон должен также содержать положение, разрешающее организаторам собрания проводить намеченное ими мероприятие в том случае, если они не получают ответа на поданное ими уведомление; в противном случае намеренное или ненамеренное отсутствие реакции со стороны правительства на уведомление может служить препятствием для проведения собраний.³¹ Другой вопрос, возникающий в связи с положением Проекта Закона 2008 г. об уведомлении, - это временные рамки для подачи уведомления. Согласно Проекту Закона 2008 г., уведомление должно направляться за 12 дней до проведения собрания.³² Этот временной период следует сократить на несколько дней в соответствии с рекомендацией ОБСЕ о том, что сроки уведомления не должны быть "излишне продолжительными", идеальным вариантом была бы просто пара дней.³³

В отличие от Закона 2002 г., Проект Закона 2008 г. предусматривает возможность обжалования решения суда по вопросу о проведении собрания.³⁴ Однако, как и в Законе 2002 г., в Проекте Закона ничего не говорится о последствиях проведения демонстрации в том случае, когда вопрос находится на стадии обжалования. В Проекте Закона 2008 г. полностью отсутствует также требование о том, что решение суда (а также решение апелляционного суда) должно выноситься публично, как того требуют международные нормативы.³⁵

Самое главное, в Проекте Закона 2008 г. не предусматривается никаких адекватных исключений из общих правил уведомления. Согласно требованиям международных стандартов, правительство Кыргызстана должно "обеспечить защиту любого стихийного собрания и содействовать его проведению при условии сохранения мирного характера такого собрания".³⁶ Однако Проектом Закона 2008 г. лишь разрешается проведение стихийных собраний в общественных местах, специально отведенных решением органов местного самоуправления.³⁷ Более того, Проектом Закона 2008 г. не устанавливаются никаких минимальных стандартов в отношении этих мест. Создаётся впечатление, что органам местного самоуправления даже не требуется указаний об отклонении того или иного места – им прямо предоставляется право поступать именно так. Это противоречит международно-признанной практике чётко оговаривать исключения из правил уведомления, с тем

³⁰ Проект Закона 2008 г., ст. 7.

³¹ ОБСЕ/БДИПЧ, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 49 (2007 г.).

³² Проект Закона 2008 г., ст. 6.

³³ ОБСЕ/БДИПЧ, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 49 (2007 г.). В Грузии, например, уведомительный срок составляет 5 дней. Закон Грузии о собраниях и манифестациях, ст. 8. (1997 г.). В Армении уведомление должно представляться не менее, чем за 3 дня до намеченного собрания. Закон Республики Армения «О проведении собраний, митингов, шествий и демонстраций», ст. 10(3) (2005 г.).

³⁴ Проект Закона 2008 г., ст. 9 [ст.10 – Прим. перев.].

³⁵ ОБСЕ/БДИПЧ, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 52 (2007 г.).

³⁶ Там же, 50.

³⁷ Проект Закона 2008 г., ст. 3.

чтобы обеспечивать возможность проведения стихийных демонстраций.³⁸ Наличие подобных исключений особенно необходимо в связи с тем, что предусматриваемый Проектом Закона 2008 г. длительный уведомительный период, составляющий 12 дней до даты проведения собрания, может препятствовать внесению изменений в планы проведения собрания.

3. Ответственность участников демонстраций за нанесённый ими ущерб

Проект Закона 2008 г. оставляет в силе положение Закона 2002 г. о привлечении к ответственности участников демонстраций за причинение ущерба любого рода во время проведения собрания.³⁹ Однако к вопросам компенсации и мер наказания следует подходить с большой осторожностью. Организаторы законного и мирного собрания, в ходе проведения которого был нанесён ущерб, не должны привлекаться к ответственности за действия отдельных участников.⁴⁰ В большинстве стран участники демонстраций не несут ответственности за нанесённый ущерб, полностью или даже за его большую часть, поскольку размер случайно нанесённого ущерба может быть столь велик и/или может быть определён столь произвольно, что это может финансово уничтожить группу демонстрантов (или стать причиной чрезмерной уголовной ответственности), тем самым отрицательно отразившись на количестве и характере будущих демонстраций. Наоборот, считается, что издержки (косвенные и связанные с обеспечением безопасности) должно нести именно государство с учётом важности и благотворности деятельности подобного рода. Было бы очень важно выразить поддержку этой идее в Проекте Закона 2008 г.

Кроме того, финансовые санкции Кыргызстана к участникам митингов отличались в прошлом большой чрезмерностью,⁴¹ и Проект Закона 2008 г. оставляет возможность применения и далее чрезмерных финансовых санкций к участникам митингов. Проект Закона необходимо пересмотреть и уточнить в этом аспекте, с тем чтобы участники митингов знали о том, какие ограничения накладываются на их права, и их не сдерживал бы страх перед репрессиями со стороны правительства и/или несоразмерно высокими штрафами.

4. Применение силы к участникам митингов

Статьёй 8 Проекта Закона 2008 г. правительству разрешается применять физическую силу к участникам митингов в случаях совершения последними "насильственных действий в отношении нарядов милиции, обеспечивающих правопорядок, для пресечения нарушений общественного порядка, массовых

³⁸ Там же, 50.

³⁹ Закон 2002 г., ст. 11.

⁴⁰ ОБСЕ/БДИПЧ, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 72 (2007 г.).

⁴¹ "Kyrgyzstan," *Human Rights in the OSCE Region: The Balkans, the Caucasus, Europe, Central Asia and North America (Права человека в регионе ОБСЕ: Балканы, Кавказ, Европа, Центральная Азия и Северная Америка)*, Report 2002, International Helsinki Federation for Human Rights, 195 (2001) (подвергает критике произведённые 1 мая 2001 г. аресты членов Кыргызского комитета по правам человека, оштрафованных на 22-56 евро за несоблюдение административных распоряжений и ещё на 22 евро за организацию и участие в несанкционированном митинге).

беспорядков и действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций, а также для освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств, земельных участков".

В соответствии с международными стандартами на правительство Кыргызстана возлагается "позитивная обязанность по активной защите мирных собраний". Эта обязанность должна быть отражена в положениях Проекта Закона 2008 г., касающихся применения силы – со стороны ли гражданских лиц или полиции – против митингующих.⁴²

Хотя правительство Кыргызстана и имеет право защищать себя и своих граждан, но применение силы должно считаться самой крайней мерой, даже по отношению к участникам несанкционированного митинга.⁴³ В том случае, если митинг перерастает из мирного в немирный, применение сил полиции должно быть соразмерным. Например, если из всех участников митинга к силовым методам прибегает лишь небольшая группа митингующих, то и действия полиции должны быть обращены именно к этой отдельной группе людей, а не быть направлены на разгон митинга вообще. Если возникает необходимость в рассеянии участников публичного мероприятия, то митингующим должно быть сделано ясное предупреждение и предоставлено достаточно времени для того, чтобы они могли покинуть место добровольно до применения к ним физической силы. Все остальные альтернативы должны быть исключены до применения к манифестантам соразмерных сил правопорядка.⁴⁴ В Проекте Закона 2008 г. должны быть жёстко оговорены пределы применения физической силы, с тем чтобы гарантировать ненарушение государством фундаментальных прав человека при разгоне массовых демонстраций.

Если демонстрация протекает мирно, то сила вообще не должна применяться. Тот факт, что Проектом Закона 2008 г. допускается применение силы в целях освобождения незаконно захваченных структур, не может не вызывать беспокойства, так как, очевидно, Проект Закона предоставляет силам правопорядка право на применение физической силы, не считаясь с возможными альтернативными методами разгона митингующих, особенно когда митинг протекает мирно. В "Основных принципах применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка" ООН указывается, что "при разгоне противозаконных собраний ненасильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка избегают применения силы или, если это невозможно, ограничивают такое применение до необходимого

⁴² ОБСЕ/БДИПЧ, Руководящие принципы по свободе мирных собраний, 29 (2007 г.).

⁴³ ЕСПЧ указывал, что службы безопасности должны терпимо относиться как к санкционированным, так и к несанкционированным митингам, пока те проходят мирно. *Oya Ataman v. Turkey (Ойя Атаман против Турции)*, (ECHR application no. 74552/01), Judgment of 5 December 2006, para. 39.

⁴⁴ См., например, Принцип 14 "Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка" (принятых в 1990 г.) ("при разгоне собраний насильственного характера должностные лица по поддержанию правопорядка могут применять огнестрельное оружие лишь в тех случаях, когда нельзя применить менее опасные средства, и лишь в той мере, в какой это минимально необходимо.")

минимума".⁴⁵ Статью 8 необходимо пересмотреть в этом аспекте, с тем чтобы она соответствовала международным обязательствам и стандартным правозащитным нормам, следовать которым обязался Кыргызстан.

5. Профсоюзы

Как и в Законе 2002 г., вопрос профсоюзов прописан в Проекте Закона 2008 г. очень нечётко. Если статья 1 Закона 2002 г. (которая остаётся в силе после внесения изменений Проектом Закона 2008 г.), очевидно, исключает профсоюзы из положений закона, то этим она вступает в противоречие со следующими статьями. Например, с той частью, где даётся толкование используемых в Законе терминов и где Проект Закона 2008 г. включает профсоюзы в толкование термина "публичное мероприятие".⁴⁶ Как уже выше говорилось во введении к настоящей аналитической записке, термин "публичное мероприятие" – это слишком широкий термин, применяемый в Проекте Закона 2008 г. для обозначения любого вида собрания, охватываемого правом. Проект Закона также включает профсоюзы в перечень организаций, которые могут подавать уведомление о предстоящих собраниях.⁴⁷

Учитывая многочисленные определения и защиту профсоюзов со стороны международного права (в том числе соглашений в рамках Международной организации труда, подписанных Кыргызстаном), можно предположить, что Проект Закона 2008 г. не будет регулировать деятельность профсоюзов и подобных организаций. И если это так, то этот момент должен быть чётко оговорен и последовательно отражён во всём тексте Проекта Закона.

IV. Заключение

Как указано в разделе III данной аналитической записки, в Проекте Закона 2008 г. содержится целый ряд положений, не соответствующих стандартам, принятым такими международными институтами, как Организация Объединённых Наций, ОБСЕ и ЕСПЧ. В частности, статьи 1, 4 и 5 Проекта Закона 2008 г. могут серьёзно ограничить право на мирные собрания в Кыргызстане, особенно для тех участников митингов, взгляды которых оппозиционны взглядам правительства или большинства граждан. Серьёзную озабоченность вызывает также статья 3 Проекта Закона 2008 г., ограничивающая возможность проведения стихийных собраний. Проект Закона 2008 г. следует пересмотреть, с тем чтобы право на собрания в Кыргызстане было должным образом защищено в соответствии с обязательствами Кыргызстана перед ОБСЕ, МППП и как того требуют международные стандарты.

⁴⁵ Принцип 13 "Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка" (принятых в 1990 г.)

⁴⁶ Проект Закона 2008 г., ст. 2.

⁴⁷ Проект Закона 2008 г., ст. 6.