

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

о соответствии белорусского законодательства международным стандартам прав человека

Закон Республики Беларусь «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» (далее по тексту - Закон) был принят 30 декабря 1997 года. В него многократно вносились изменения и поправки. В настоящее время данный Закон является основным документом, на который опирается национальная правоприменительная практика в отношении свободы мирных собраний, а также свободы выражения мнения.

Конституции Республики Беларусь декларирует, что «Человек, его права, свободы и гарантии их реализации являются высшей ценностью и целью общества и государства» (ст. 2), а «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» (ст. 35).

Внимательное изучение Закона показывает, что его положения противоречат Конституции страны и взятым на себя Республикой Беларусь международным обязательствам в сфере соблюдения прав человека. Соответственно, нарушение данным Законом положений Конституции Республики Беларусь и международных договоров имеет катастрофические последствия для обеспечения прав и свобод человека в Республике Беларусь.

В данной аналитической записке проведен анализ закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» на основе международных документов в области прав человека, Важнейшим из таких документов является Международный пакт о гражданских и политических правах (далее по тексту – МПГПП), ратифицированный Республикой Беларусь в 1973 году, статья 21 которого гарантирует право на мирные собрания.

Европейская конвенция по правам человека (далее по тексту – ЕКПЧ) не ратифицирована Беларусью и не является обязательной для исполнения, однако содержит в себе важнейшие стандарты прав человека, на которые должно опираться национальное законодательство и судебная практика любой демократической страны. Статьи 10 и 11 ЕКПЧ гарантируют свободу выражения мнений и свободу собраний и объединений.

На региональном уровне Республики Беларусь является участницей Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (подписано в г.Минске 26.05.1995) (Далее по тексту - Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека). Она по своему содержанию практически воспроизводит нормы Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ).

Международным документом, относящимся к категории “мягкого права” являются Руководящие принципы по свободе мирных собраний (далее по тексту - Руководящие принципы), принятые Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее по тексту - ОБСЕ) и Венецианской комиссией за демократию через право (далее по тексту – Венецианская

комиссия), при этом Республика Беларусь является государством-участником ОБСЕ и имеет обязательства по организации по безопасности и сотрудничеству в Европе.

Республика Беларусь участвует в работе Венецианской комиссии, является её ассоциированным членом.

К слову, Конституционный Суд Республики Беларусь имеет многолетний опыт сотрудничества с Европейской комиссией за демократию через право (Венецианской комиссией) посредством участия в пленарных заседаниях Венецианской комиссии его представителя, иных мероприятиях, проводимых под её эгидой, а также путем проведения совместных конференций и семинаров.

После тщательного изучения Закона, становится очевидно, что его положения не соответствуют международным стандартам прав человека и обязательствам, добровольно взятыми на себя Республикой Беларусь.

Статья 21 МПГПП предусматривает, что *«право на мирные собрания должно быть признано. 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»*.

Статья 11 ЕКПЧ гласит: *«1. Каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. 2. Осуществление этих прав не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц»*.

Статья 12 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека: *«Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и на свободу ассоциаций с другими, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. 2. Пользование этими правами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и необходимы в демократическом обществе в интересах государственной и общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует установлению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, правоохранительных или административных органов государства»*.

Указанные документы рассматривают свободу собраний в качестве основополагающего права. Свобода собраний относится к группе политических прав, которые в первую очередь касаются членов политического сообщества – граждан.

В центре понятия свободы собраний находится её демократическая функция, процесс участия в общественных собраниях и демонстрациях. Осуществление права на свободу собраний обычно включает в себя обладание мнением и его распространение. Право на свободу собраний, следовательно, тесно связано с другими политическими правами на свободу мысли, совести и на свободу мнений и их выражения.

Свобода мнений и их выражения, реализуемая вместе со свободой собраний, представляет собой «политическую речь», которая заслуживает самой высокой защиты в иерархии видов выражения мнения. Эти права являются важной основой демократического общества. Государственное вмешательство в осуществление этой свободы должно быть строго пересмотрено.

В статье 21 МПГПП детально прописано, что вмешательство в осуществление права на свободу собраний должно быть не только необходимо для достижения определенной цели, но и должно быть «необходимо в демократическом обществе». Необходимо подчеркнуть, что вмешательство со стороны государства должно быть

пропорциональным и основываться на Законе. В Республике Беларусь явствует проблема с пропорциональностью и законным основанием ограничения свободы мирных собраний. Примером тому может послужить решение Могилёвского горисполкома №25-19 от 19.12.2007 г. «О массовых мероприятиях в г. Могилёве» (в редакции решений горисполкома №15-12 от 16.06.2010 г. и №17-201 от 23.07.2014 г). Данное решение местной власти не соответствует ни принципам толкования норм МПГПП, ни национальному законодательству.

Необходимо отметить, что государства-участники МПГПП обязаны принять позитивные меры, чтобы гарантировать право на свободу собраний. В соответствии со статьей 21 МПГПП, это не только право на отрицательную свободу от государственного вмешательства, но и положительная обязанность государства содействовать и защищать мирные собрания путём введения «на месте адекватных механизмов и процедур для того, чтобы свобода практически использовалась и не подвергалась чрезмерному бюрократическому регулированию».

Статья 11 ЕКПЧ предполагает позитивное обязательство со стороны государства защищать мирные собрания, в том числе путём содействия и защиты контр-демонстраций. Кроме того, обязательства ОБСЕ, закреплённые в Руководящих принципах по свободе мирных собраний БДИПЧ/ОБСЕ касающиеся свободы мирных собраний обеспечивают, что «каждый человек будет иметь право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, будут предписываться законом и соответствовать международным стандартам».

Как указано в пункте 2.2 Руководящих принципов по свободе собраний БДИПЧ/ОБСЕ-Венецианской комиссии, государство имеет позитивное обязательство содействовать и защищать мирные собрания, и, следовательно, «главной ответственностью государства является введение в действие механизмов и процедур, обеспечивающих практическое использование свободы без чрезмерного бюрократического регулирования».

Таким образом, согласно общепризнанным принципам, признанным международным стандартам, обязательствам в рамках МПГПП и ОБСЕ государства должны не только воздерживаться от вмешательства или от попыток ущемлять права человека, но также должны принять положительные меры для обеспечения основных прав и свобод человека.

В Руководящих принципах по свободе мирных собраний закреплено, что в свете такого понимания национальное законодательство о свободе мирных собраний должно служить для облегчения проведения собраний, а не устанавливать препятствия для осуществления основного права человека. Закон должен быть направлен на защиту права в первую очередь, но в то же время и на требование смягчить угрозы для общественного порядка посредством применения определённых правил и ограничений, но только при условиях, перечисленных в статье 21 пар.2 МПГПП и в статье 11 пар.2 ЕКПЧ.

Таким образом, Беларусь в соответствии с международно-правовыми обязательствами должна уважать и защищать фундаментальные права на свободу собраний и на свободу выражения мнений. Право на организацию и участие в мирных собраниях является основной свободой и краеугольным камнем свободы выражения политических и иных точек зрения в демократическом обществе, основой реализации права на свободу мысли, совести и вероисповедания, свободу ассоциаций. Национальное законодательство, регулирующее свободу собраний, должно чётко сформулировать и воплощать в жизнь основные принципы, применяемые для осуществления этого права, которыми являются: презумпция в пользу проведения собраний, позитивное обязательство государства защищать мирные собрания, а также принципы законности, соразмерности, не дискриминации и хорошего управления. Закон «О массовых мероприятиях» не отражает вышеуказанных принципов.

Закон «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» характеризуется подробным чрезмерным регулированием процедурных аспектов проведения собраний. Статья 6 Закона создаёт сложный механизм соблюдения жёсткой и трудоёмкой процедуры получения разрешения, в то же время оставляя большую свободу действий административным органам для применения Закона. Эта процедура не отражает позитивное обязательство государства обеспечивать и поощрять осуществление права на свободу мирных собраний и на свободу выражения мнений. Закон также не предусматривает соответствующих механизмов и процедур для того, чтобы эти свободы практически использовались и не подлежали чрезмерному бюрократическому регулированию. Такое чрезмерное регулирование создаёт предпосылки к чрезмерному ограничению осуществления права на свободу собраний и на свободу слова.

Стоит отметить, что Закон в том варианте, в котором он действует сейчас, в большей степени подходит для регулирования организации и проведения массовых мероприятий, направленных на извлечения материальной выгоды. Регулирование же собраний, имеющими целью реализовать право на свободу собраний, не должно предусматривать заключение договоров на охрану правопорядка, медицинское обслуживание и уборку территории Законом, Постановлением Совета Министров или решением местного органа власти, поскольку ни в статье 35 Конституции Республики Беларусь, ни в ратифицированных международных обязательствах не предусмотрена оплата охраны правопорядка, уборки и медицинского обслуживания.

Не соответствуют международным стандартам запрет на спонтанные и одновременные собрания, а также контр-демонстраций, требование о гражданстве и другие ограничения на организации или участие в массовом мероприятии, широкая свобода действий властей, неограниченный контроль, всеохватывающие ограничения и ответственность организаторов и участников.

Закон не обеспечивает достаточной информацией о правах и обязанностях организаторов и участников, но особое внимание уделено перечислению действий организаторов, которые запрещены. Настоящий Закон не обращается к обязательствам или ответственности государственных органов и правоохранительных органов и не урегулирован вопрос возможности судебного рассмотрения жалоб, которые могут быть направлены в ответ на административное решение о запрете или ограничении собрания.

Закон запрещает спонтанные собрания и не предусматривает возможности проведения одновременных собраний или контр-демонстраций. Закон не позволяет организаторам объявлять публично о собраниях заранее и не устанавливает общего правила в целях способствования проведению собраний в зоне видимости и слышимости их целевой аудитории, наличие которого, как рекомендуют Руководящие принципы по свободе собраний, было бы предпочтительно ввиду того, что целью проведения общественных собраний является передача сообщения конкретному человеку, группе или организации.

Закон содержит ряд ограничений по времени и месту собрания, которые равносильны неограниченным запретам. Также Закон устанавливает неоправданные ограничения в определении тех, кто может быть организатором собрания.

В целях принятия нового Закона, который будет регулировать право на свободу собраний и соответствовать международным стандартам, необходимо чтобы принятие Закона сопровождалось надлежащим исполнением.

В целях приведения нового Закона в соответствие с международными стандартами, закреплёнными в Руководящих принципах свободы собраний БДИПЧ/ОБСЕ, предлагается учесть следующие основные рекомендации:

1. включить в Закон принцип презумпции в пользу проведения собраний, в том числе, путем отмены существующей системы запроса разрешения от исполнительных органов для проведения собраний, заменив ее системой, основанной на принципе уведомления о собрании;

2. включить в новый Закон возможность проведения спонтанных собраний, одновременных собраний и контр-демонстраций, не используя при этом автоматические запреты, касающиеся времени и места проведения мирных собраний;

3. обеспечить в Законе ясное определение собрания в соответствии с международными стандартами, указав на то, что определение не исключает некоторые виды собрания. Руководящие принципы БДИПЧ/ОБСЕ-Венецианской комиссии определяют собрание как «намеренное и временное пребывание ряда лиц в общественном месте с целью выражения общих интересов»;

4. гарантировать использование всеми людьми своего права на свободу собраний в Беларуси. Закон должен предусматривать осуществление этого права гражданами, иностранными гражданами и лицами без гражданства, в том числе несовершеннолетними и мигрантами; а также возможность для всех категорий быть не только участниками, но и организаторами;

5. в новый Закон включить положение, в соответствии с которым организация больших публичных собраний не будет ограничена только для зарегистрированных организаций;

6. в новом Законе необходимо исключить какие-либо положения, которые будут устанавливать предельное количество участников, а также положения, которые будут давать возможность органам исполнительной власти ограничивать или запрещать собрания на основе времени, даты, места, погодных условий;

7. включить в новый Закон положение, в соответствии с которым организаторы не должны нести ответственность за ущерб и нарушения, нанесенные другими лицами. Организаторы должны быть освобождены от ответственности за неисполнение своих обязательств, при условии, что они сделали все разумные усилия, чтобы сделать это, равно как и за противоправные действия или неправильные действия или неправильное поведение конкретных участников или третьих лиц;

8. обеспечить в новом Законе, чтобы каждое общественное место считалось пригодным для проведения общественного собрания. Запрещение собраний в непосредственной близости от опасных объектов может быть ограничено только теми участниками, которые являются недоступными для широкой общественности;

9. внести положение о прекращении собраний в соответствии с принципами законности и соразмерности, а также принципом необходимости в демократическом обществе, и обеспечить то, что единственно допустимыми причинами для запрета или прекращения собрания являются непосредственная угроза применения насилия или применение насилия, что превращает собрание из мирного в немирное;

10. гарантировать в новом Законе то, что принудительные меры применяются только в отношении тех лиц, которые нарушают общественный порядок, разжигают ненависть или подстрекают к насилию, а не против всего собрания.

Если проводить анализ действующего Закона «О массовых мероприятиях» на предмет соответствия международным стандартам, необходимо отметить следующие его положения.

Название Закона необходимо изменить следующим образом: «О свободе собраний» или «О мирных собраниях». Это обусловлено тем, что только свобода мирных собраний гарантирована и защищена МПГПП и Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии.

Свобода собраний, если она регулируется, должна быть регламентирована только конституционными положениями и законами, принятыми парламентом, которые должны быть ясными и доступными для того, чтобы те, кто использует эту свободу, были в полной мере осведомлены о своих правах и обязанностях. Статья 1 Закона «О массовых мероприятиях» ссылается на «иные» применимые законодательные акты, не уточняя их. Необходимо составить это положение более чётко для того, чтобы соблюсти требование о

предсказуемости законов и об устранении всех возможностей для потенциальных злоупотреблений и нарушений свободы собраний через другие законодательные акты.

Право на организацию и участие в мирных собраниях является одной из фундаментальных свобод и краеугольным камнем свободы выражения политических и иных точек зрения в демократическом обществе. *В новом Законе необходимо сформулировать основные принципы, на основе которых это право осуществляется, а именно: презумпция в пользу проведения собраний, позитивное обязательство государства защищать мирные собрания, принципы законности, соразмерности, недискриминации и хорошего управления. Действующий Закон представляется очень ограничительным, поскольку гарантирует защиту только тех собраний, которые были разрешены государством и неправильно соотносит осуществление права на свободу собраний с нарушением правопорядка и прав других лиц.*

Для соответствия международным стандартам, новый закон должен предусмотреть общее определение собрания, дополняя его определениями отдельных видов общественных мероприятий только в той мере, насколько это необходимо для дифференциального режима регулирования.

Статья 2 действующего Закона предусматривает определение семи различных типов собраний, но не даёт всеобъемлющего определения мирных собраний. Цель проведения различия между этими типами собраний не ясна, особенно потому, что Закон не содержит соответствующих правовых последствий для различных форм собраний.

В действующем Законе не обозначено почему «пикет», который может быть организован одним гражданином, входит в категорию «массовых» мероприятий. Также необходимо разъяснить определение «ущерба в крупном размере».

Определение собраний, предусмотренное в статье 2 Закона, имеет настолько ограничительную формулировку, что оно вступает в конфликт не только со свободой собраний, но и со свободой выражения мнений. Право на свободу собраний в сочетании с правом на свободу выражения мнений влечет за собой право на молчаливые протесты, в то время как определение собрания требует, чтобы люди собирались для «коллективного обсуждения» и «решения вопросов». Такая дифференциация может привести к произвольным решениям относительно разрешения собраний, а также она трудно применима на практике. *Рекомендуется включить в Закон общее определение собрания, содержащее различие между статическим и динамическим видом собраний. Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии определяют собрание как «намеренное и временное пребывание ряда лиц в общественном месте с целью выражения общих интересов».*

Статья 3 Закона содержит сферу действия. Она содержит сложные, узкие определения, строго определяет цели и содержание предстоящего события. Текст Закона, таким образом, не только игнорирует политический характер этого основного права, но ограничивает его до такой степени, которая несовместима со свободой мирных собраний в демократическом государстве. Так, в статье 3 пункт 2 изложен список определённых типов собраний, которые не регулируются в соответствии с процедурой настоящего Закона: собрание работников, политических партий, профсоюзов, проводимые в закрытом помещении, пикетирование для сбора подписей в поддержку кандидатов на выборах и собрания, организованные кандидатами на выборах. Статья 3 не уточняет, какие законы охватывают эти типы собраний, также не ясно, почему эти собрания следует рассматривать иначе, чем другие. *Рекомендуется привести терминологию к единообразию, чтобы все общественные собрания регулировались одним и тем же законом. Следовательно, не должно быть отдельных законов для определённых видов общественных собраний.*

Согласно статье 4 Закона собрания, численностью более 1000 человек, могут организовывать только партии, профсоюзы и другие организации.

Необходимо отметить, сфера действия Закона является проблематичной с точки зрения субъектов, которых охватывает Закон. В соответствии со статьёй 2 Закона только граждане Республики Беларусь имеют право на собрания. Статья 3 пункта 1, тем не менее, предусматривает, что «действие настоящего Закона распространяется на граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства в пределах их прав и свобод, предусмотренных законодательством Республики Беларусь». Если соотнести это положение со статьёй 4 пункт 1, можно заключить, что иностранные граждане и лица без гражданства могут только участвовать в собраниях, но не организовывать их. В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссией не только граждане, но и иностранные граждане и лица без гражданства могут быть как участниками, так и организаторами собраний. Международное право прав человека требует, чтобы неграждане имели право на мирные собрания. *Таким образом, ссылка на то, что «в пределах их прав и свобод, предусмотренных законодательством Республики Беларусь» должна быть уточнена и приведена в соответствие с международными стандартами по этому вопросу.* Стоит отметить, что не существует никаких оснований для препятствования негражданам участвовать в собрании, которое, например, оспаривает внутреннее иммиграционное законодательство или политику.

Также необходимо отметить, что в соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии дети также имеют право на организацию собраний (ст.15 Конвенции ООН «О правах ребёнка»). Такое ограничение может быть наложено только тогда, когда очевидно, что несовершеннолетний не сможет выполнить требования, которые закон накладывает на организаторов. *В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии, «учитывая серьёзную ответственность организаторов публичных собраний..., закон может устанавливать определённый минимальный возрастной порог для организаторов с должным вниманием к развивающимся способностям... Закон также может предусматривать, что несовершеннолетние имеют право на организацию публичных мероприятий лишь в случае наличия соответствующего согласия родителей или законных опекунов».*

Необходимо пересмотреть условие «обладающий избирательным правом», которое может означать, что лица без правоспособности не могут быть организаторами. Данное положение несовместимо с международными стандартами по свободе собраний, которые предусматривают, что «необходимо способствовать всем людям...в осуществлении свободы мирных собраний, независимо от их правоспособности».

Статья 4 пункт 1 обеспечивает право организовывать собрания для граждан, постоянно проживающих в Беларуси, таким образом, явно, исключая не только неграждан, но и граждан, проживающих за рубежом. Этот факт имеет особое значение в свете статьи 193-1 Уголовного кодекса Республики Беларусь, согласно которой незарегистрированные объединения не могут работать в Беларуси. Таким образом, людям, входящим в состав таких объединений, запрещено эффективно осуществлять как их право на свободу ассоциаций, так и право на свободу собраний.

Ни одно из вышеуказанных ограничений не является законным и, следовательно, не соответствует статье 21 МПГПП, которая позволяет ограничения права на свободу собраний только в отдельных случаях, когда национальная безопасность, общественная безопасность и порядок, охрана здоровья или нравственности населения или защита прав и свобод других лиц доминирует над правом отдельных лиц на собрание.

Статья 4 пар.2 предусматривает, что только политические партии, профсоюзы и другие организации Республики Беларусь могут быть организаторами больших собраний, с численностью участников более 1000. Политический характер свободы собраний выражается в том, что демонстрации являются инструментом для тех, кто не входит в состав установившихся групп, привлечь внимание к своему посланию, недовольству или критике властей.

Согласно статье 4 пар.3 лицо, ответственное за организацию собрания от имени партии, профессионального союза или организации «принимает обязательство в письменной форме по его организации и проведению в соответствии с настоящим Законом». Это «обязательство» имеет целью привлечь к правовой ответственности организаторов в случае, если какое либо положение Закона будет нарушено, таким образом накладывается чрезмерное бремя на организаторов. *Предлагается не использовать данное положение в новом законе, вместо него, Закон должен чётко разъяснить, что в то время как организаторы и уполномоченные обязаны предпринять разумные усилия для выполнения требований законодательства и обеспечить мирный характер собрания, если они предприняли разумные усилия для их выполнения.* Более того, если собрание приводит к серьёзным нарушениям общественного порядка, то снижение уровня ущерба является ответственностью государства, а не организаторов или ответственных за собрание.

Действующий Закон «О массовых мероприятиях» в статье 5 предусматривает разрешительный порядок проведения собраний. Строгие требования предварительного заявления и подробная информация, содержащаяся в нём, не соответствуют международным стандартам. К тому же, требуемое разрешение на проведение собраний явно противоречит общей презумпции в пользу проведения собраний. *В новом Законе предлагается внести положение, которым бы предусматривалось только уведомление о намерении провести собрание.* Стоит отметить, что факт обязательного разрешения для проведения собрания влечёт за собой запрет спонтанных собраний. Способность реагировать мирно и сразу (спонтанно) на некоторые события, происшествия, другие собрания, или речь является одним из важнейших элементов права на свободу собраний.

Спонтанные собрания по определению не предусматривают предварительного уведомления, так как они возникают в ответ на событие, которое невозможно было предвидеть. Необходимо подчеркнуть, что многие собрания, которые происходят как непосредственный ответ на событие, несут сообщение, которое было бы ослаблено в случае, если бы законом были установлены сроки предварительного предупреждения. Такие «спонтанные собрания», таким образом, должны быть защищены, и власти должны способствовать им до тех пор, пока они носят мирный характер.

Как подчёркивается в Руководящих принципах БДИПЧ/ОБСЕ, государство имеет позитивную обязанность защищать свободу собраний протестующих. В демократическом обществе право на контр-демонстрации не может выливаться в ограничение осуществления права на демонстрацию.

Запрещение мирных спонтанных собраний путём предоставления гарантированной защиты только запланированным собраниям, имеет эффект предварительной цензуры, так как предполагается, что только ранее утверждённые собрания могут иметь законное послание. Спонтанное мирное собрание, целью которого является критика властей, является одной из форм политической речи, которая наделена такой же защитой, как спонтанная речь на общественном форуме.

С процедурной точки зрения, обязанность представить уведомление «не позднее, чем за 15 дней до предполагаемой даты» собрания является обременительным. Собрание не может быть запрещено только потому, что определённый срок уведомления о намерении провести его не был соблюден. *В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии, «международное право прав человека не требует вводить в национальное законодательство положение о заблаговременном уведомлении о собраниях».*

Статья 6 определяет порядок рассмотрения заявления. *Период, необходимый для рассмотрения заявления, должен быть связан с датой подачи заявления, а не с датой запланированного мероприятия.*

Статья 6 действующего Закона противоречит принципу презумпции в пользу проведения собраний, закреплённой в Руководящих принципах БДИПЧ/ОБСЕ. Запрещение собраний должны быть крайней мерой.

Учитывая позитивную обязанность Республики Беларусь содействовать свободе собраний, законодательство должно предусматривать, что затраты на надлежащую охрану и безопасность должны полностью покрываться за счёт бюджета. *Согласно Руководящим принципам БДИПЧ/ОБСЕ-Венецианской комиссии, государство не должно взимать дополнительную плату за надлежащее обеспечение безопасности.* Следует подчеркнуть, что затраты на проведение политических демонстраций являются неотъемлемой частью демократии.

В новом законе необходимо пересмотреть сроки, когда государственные органы должны уведомить организаторов о негативном решении (сейчас этот срок составляет пять дней до планируемой даты собрания). Тем более, действующий Закон не даёт никаких гарантий относительно того, что обжалование таких решений будет рассмотрено судебными органами в срочном порядке до предполагаемой даты события.

Статья 7 действующего Закона предусматривает возможность обжаловать решение, запрещающее собрание, в судебном порядке. Стоит подчеркнуть, что соответствующая процедура регулироваться законом. *В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии «право на эффективное средство правовой защиты влечёт за собой право обжаловать по существу любое ограничение или запрет на собрание ... Окончательное решение или, по крайней мере, средство судебной защиты в виде судебного запрета должно быть предоставлено до указанной в уведомлении даты проведения собрания».*

Положение статьи 8 действующего Закона не только нарушает свободу собраний, но и свободу выражения мнения, защищаемую статьёй 19 МПГПП и статьёй 10 ЕКПЧ. Таким образом, запрет на обсуждение события до его официального разрешения создаёт препятствие для посещаемости собрания. Организаторам и другим гражданам не должны мешать обсуждать их намерение провести собрание, пока они не заявляют о наличии разрешения компетентных органов, которого нет.

Право обсуждать намерение организовать политическую демонстрацию подпадает под категорию политической речи, что делает статью 8 Закона неоправданным вмешательством в осуществление свободы выражения мнения и слова. Этот запрет не преждевременные объявления о собрании предстаёт как цензура. Такое ограничение имеет негативное влияние на полноценное осуществление этого права.

Ограничения на свободу мирных собраний допускаются только в случае, если они предусмотрены законом, соразмерны и необходимы в демократическом обществе. Наложённое ограничение оправдано только в том случае, если все три условия выполнены одновременно. И в то время как ограничения могут быть введены на законных основаниях, как это предусмотрено международными стандартами, эти основания никогда не должны быть расширены за счёт дополнений в национальном законодательстве, и они не должны свободно интерпретироваться.

Статья 9 действующего Закона предусматривает большой набор вариантов автоматических запретов в отношении места и времени проведения собрания. В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии «автоматическое применение правовых ограничений не пропорциональны. Законодательные положения, которые ограничивают проведение собраний только в определённых местах или по определённым маршрутам серьёзно подрывают коммуникативные цели свободы собраний, и поэтому их следует рассматривать как нарушение права».

Общие ограничения на места, время и порядок проведения собраний, слишком ограничительные и, по большей части, не отвечают принципу пропорциональности, обязанности государства защищать мирные собрания и презумпции в пользу проведения собраний. Текст должен быть пересмотрен для того, чтобы обеспечить большую гибкость и индивидуальное изучение ситуации определённого собрания, в соответствии с принципом пропорциональности. В отношении фактора времени, *Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии предполагают, что «регулирование собрания ... в ночное время, должно решаться в каждом конкретном случае в индивидуальном порядке».* Таким образом, автоматический запрет на время, а именно, запрет собраний с 10 часов вечера до 8 часов утра, как предусмотрено в статье 9, несоразмерен законным целям статьи 21 МПГПП. Положения нового Закона, касающиеся времени и места проведения собрания, должны позволить больше гибкости и индивидуальное рассмотрение ситуации определённого собрания в соответствии с принципом пропорциональности.

Организатор собрания имеет право решать, какое место лучше всего подходит для цели собрания, так как это является сущностью свободы. Все общественные места должны быть открыты и доступны для проведения собраний. *Органы местного управления не должны быть уполномочены назначать места для собраний, как это происходит в настоящее время в соответствии со статьёй 6 пар.5 Закона. Местные власти также не должны быть наделены правом определять места, где собрания запрещены. Данный вопрос должен быть урегулирован более дифференцированным способом.*

Статья 9 запрещает одновременное проведение нескольких собраний на одном и том же месте или по тому же маршруту. В соответствии с Руководящими правилами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии «в случае, когда два и более несвязанных собраний планируется в одном и том же месте и в то же время, каждому из них должно быть оказано содействие как только это возможно. Запрет общественного собрания исключительно на том основании, что оно должно состояться в одно и то же время и в том же месте, что и другое общественное собрание, вероятно, будет непропорциональным ответом в ситуации, где оба собрания могут быть разумно согласованы». Когда второе собрание является контр-демонстрацией, его место и время могут быть изменены только при наличии оснований для предположения, что может произойти конфликт между участниками двух собраний, а достаточных ресурсов правоохранительных органов для управления собраниями нет. Более того, в Руководящих принципах ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии утверждается, что «относящиеся друг к другу одновременным собраниям должно оказываться содействие, чтобы они происходили в пределах видимости и слышимости для своей целевой группы до тех пор, пока это физически не мешает другому собранию».

Наблюдение, предусмотренное в статье 9 Закона, усиливается в статье 11 Закона, которая позволяет правоохранительным органам «производить фотосъёмку, аудио- и видеозаписи участников массовых мероприятий». Это положение предполагает ещё большее ограничение права, чем просто установление систем видеонаблюдения в общественных местах, и может проложить путь для индивидуального преследования, что намного превосходит любое оправданное и законное ограничение в соответствии с нормами международного права. Такое положение является сдерживающим фактором не только для участников демонстрации, но и имеет негативное воздействие на политическую речь, которая является необходимым условием для демократии в любой стране.

Статья 10 пар.1 предусматривает, что выступления участников «проводятся в определённое время и в обусловленном месте в соответствии с целями, указанными в заявлении». Это положение предполагает форму цензуры сообщения, которое участники стремятся передать и, таким образом, может составить ограничение свободы слова,

которая регулируется статьёй 19 МПГПП и статьёй 10 ЕКПЧ является важным элементом свободы собраний.

Статья 10 пар.2 предусматривает, что «запрещается проведение массовых мероприятий, если их целью является осуществление пропаганды войны или экстремистской деятельности». В связи с этими положениями закона, важно отметить, что мероприятия, направленные на публичные призывы к войне, подстрекательство ненависти к расовым, этническим, религиозным или другим группам, или на другие явно агрессивные цели, будут считаться незаконными, и их запрещение будет оправдано в свете требования найти баланс между свободой собраний и другими правами человека, в том числе запрещением дискриминации.

Определяющим критерием того, является ли собрание мирным или нет, выступает наличие элемента насилия. Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии предусматривают, что «критерием должно ... быть наличие непосредственной угрозы применения насилия». Таким образом, призывы к насильственному свержению конституционного строя будут считаться антидемократическими и являться достаточным основанием для запрещения собрания, в то время как выражение мнения о том, что конституционный порядок будет изменен при помощи ненасильственных средств, заслуживает расширенной защиты по закону о свободе слова. *Для того чтобы привести закон в соответствие с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии, текст должен содержать ссылки на «элемент насилия».*

Статья 10 пар.3 предусматривает обязанность организаторов «обеспечивать соблюдение условий и порядка проведения массового мероприятия, безопасность граждан...» и «произвести ... оплату услуг по охране общественного порядка, расходов, связанных с медицинским обслуживанием и уборкой территории...». Это обязательство накладывает чрезмерный груз на организаторов. Расходы по обеспечению адекватной безопасности и мер безопасности, как и по медицинским услугам, должны полностью покрываться из бюджета. Государственные органы не должны накладывать никаких дополнительных финансовых плат за предоставление адекватных и соответствующих финансовых расходов за предоставление адекватных и соответствующих правоохранительных или других государственных служб, также как и за медицинские услуги и услуги по уборке. Граждане не должны напрямую и дополнительно платить правоохранительным органам за выполнение их обязанностей, так как именно эти услуги покрываются за счёт налогообложения. Ответственность за уборку после общественного собрания должна быть возложена на муниципальные власти.

Отдельно следует обратить внимание на формулировку абзаца 9 пар.3 статьи 10 Закона, где закреплён причастный оборот «..., на территории которого **проводилось** массовое мероприятие». Глагол «проводилось» употребляется в прошедшем времени. Поэтому из данного причастного оборота, указанного в прошедшем времени, следует, что решение местного исполнительного и распорядительного органа должно относиться не к порядку проведения массовых мероприятий, а к его последствиям. Из этого следует вывод, что в случае возникновения необходимости больших расходов по устранению непредвиденных последствий массового мероприятия, возникших по вине их организаторов, должен применяться претензионный порядок возмещения этих расходов, а не договорной. То есть, если нарушили организаторы массового мероприятия свои обязательства, в результате чего местная казна понесла непредвиденные серьёзные расходы, которых можно и должно было избежать, то согласно абзацу 9 пар.3 статьи 10 Закона исполком имеет полное право направить организаторам претензию с требованием в 10-дневный срок возместить эти расходы.

Статья 10 пар.7 предусматривает возможность для местных исполнительных и распорядительных органов «дополнительно регламентировать порядок проведения массового мероприятия». Данное положение не соответствует статье 21 МПГПП и статье 11 ЕКПЧ, поскольку «любое введённое ограничение должно иметь формальную основу в

законе и соответствовать Европейской конвенции по правам человека и другим международным документам по правам человека...».

В статье 10 отсутствует аспект свободы проведения собрания. Почти каждая деталь должна быть организована в соответствии с ограничительными рамками: «определённое время», «отведенное для этого место», присутствие организаторов и их обязанности, которые обременены обязанностью обеспечивать порядок расходы. Все эти положения должны быть сформулированы в соответствии с тремя основными принципами: презумпции в пользу проведения собраний, обязанность государства защищать мирные собрания и принцип соразмерности.

Статья 11 не только налагает обязательства на организаторов, но также и на участников. Это положение содержит длинный список требований, начиная от «не препятствовать движению транспортных средств и пешеходов» до не носить знаки отличия и оружие, не находиться «в состоянии опьянения» и не реализовывать алкогольные напитки. В этом контексте, необходимо в очередной раз подчеркнуть, что это государство в первую очередь обязано обеспечить свободу мирных собраний. Следует принимать меры в отношении лиц, нарушающих общественный порядок, использующих речи ненависти или провоцирующих насилие, но не в отношении каждого участника собрания.

Ряд ограничений, содержащихся в статье 11, не является ни законными, ни оправданными. В соответствии со статьёй 11 собрание не должно «мешать движению транспортных средств и пешеходов». Между тем, следует подчеркнуть, что любое общественное собрание может иногда препятствовать движению транспорта или свободному передвижению и должно допускаться, если оно соразмерно влияет на национальную безопасность, общественный порядок или права других лиц. Важность права на свободу такова, что простое неудобство не является достаточным основанием для перемещения или запрещения собраний, и подобные меры должны применяться только в случаях создания необоснованных и чрезвычайных помех.

Согласно статье 11 люди не могут защитить свои лица под масками. Такой запрет является нарушением права на свободу выражения мнения, а также права на личную идентичность, на выбор внешнего вида в соответствии со статьёй 17 МПГПП и статьёй 8 ЕКПЧ соответственно. *Как указано в Руководящих принципах ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии «ношение маски для целей самовыражения во время мирных собраний не должно запрещаться до тех пор, пока маску или костюм не носят с целью предотвращения идентификации личности, чьё поведение создаёт возможную причину для ареста, и до тех пор, пока маска не создаёт явной и непосредственной опасности неизбежного незаконного поведения».*

Кроме того, положения, согласно которым сотрудники правоохранительных органов могут ограничить число участников собрания с учётом вместимости места, что является достаточно субъективным критерием, не являются допустимыми в соответствии с международными стандартами.

Статья 11 пар.2 запрещает «устанавливать палатки, иные временные сооружения». Возможность установления палаток должна быть оценена в каждом конкретном случае на индивидуальной основе, так как палатки или другие сооружения могут быть частью передаваемого сообщения, строительство временных сооружений не должно привести к ненужным ограничениям мирных собраний, особенно если они не создают значительных неудобств для повседневной жизни в течение длительного периода».

В статье 11 предусматривается, что «порядок организации взаимодействия правоохранительных органов, организаторов массовых мероприятий и представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий определяется Советом Министров». Неясно как это положение будет работать на практике. Как подчёркивается в Руководящих принципах ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии, обеспечение хорошей коммуникации между

организаторами и властями может быть важным для сведения к минимуму риска нарушения общественного порядка и действительно необходимого вмешательства властей. Установление таких каналов коммуникации не должно использоваться таким образом, чтобы подрывалось осуществление права на свободу собраний, например, путём предоставления властям механизмов навязывания условий собрания в обход соответствующих формальных юридических процедур.

Статья 12 предусматривает возможность прекращения массового мероприятия. Возможность прекратить мирные собрания должна использоваться исключительно как крайняя мера. Законодательство также должно предусматривать чёткое разграничение между насильственными и ненасильственными демонстрантами и теми, кто совершает противоправные действия. *Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии ясно указывают на то, что разгон не должен осуществляться в случаях, когда небольшие группы участников собрания применяют насилие. В таких случаях следует принять меры в отношении этих лиц. Также, если провокатор проникает на мирное собрание, правоохранные органы должны принять необходимые меры для устранения провокаторов вместо того, чтобы прекратить, разогнать собрание или объявить его незаконным.*

В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии, «организаторы собраний не должны нести ответственность за неисполнение своих обязанностей, если они принимают разумные усилия для того, чтобы сделать это, организаторы не должны нести ответственность за действия не участников или провокаторов». Кроме того, организаторы не должны нести ответственность за действия отдельных участников. Вместо этого, *должна быть установлена индивидуальная ответственность для каждого участника за совершение преступления или невыполнение законных указаний сотрудников правоохранных органов.*

Статья 15 в общих и расплывчатых выражениях предусматривает, что ответственность лиц, нарушающих порядок организации и/или проведения собраний, должна быть установлена в соответствии с «законами Республики Беларусь». Это положение касается организаторов и участников собрания, не ясно, будет ли оно применяться к должностным лицам правоохранных органов и органов исполнительной власти. *Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ рекомендуют ясно сформулировать пункт об ответственности за несоблюдение любого положения таких законов, как это указывается здесь, чётко указать максимальное наказание и обеспечить, чтобы во всех случаях указанные наказания были строго пропорциональны характеру нарушения.*

Статья 15 пар.2 содержит серьёзную угрозу ликвидации политических партий, профессиональных союзов и «иных организаций» в случае, если их уполномоченные представители не смогли обеспечить «надлежащего порядка организации и (или) проведения собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации и пикетирования, что повлекло причинение ущерба в крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан, организаций, либо государственным или общественным интересам». Однократное нарушение данного Закона, даже незначительное или «техническое», таким образом, может привести к тому, что организация окажется на пороге роспуска. *Данное положение является чрезмерным, непропорциональным и, таким образом, входит в конфликт с международным правом и стандартами. Принудительный роспуск политических партий должен иметь место только в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьёзных нарушений, что означает умышленное участие в мероприятиях, несовместимых с её целями.*

Статья 16 Закона предусматривает, что вред, «причинённый организаторами и участниками массового мероприятия государству, гражданам или организациям во время проведения массового мероприятия, подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь». Это положение является слишком широким и

склонным к возможным злоупотреблениям, так как требование о возмещении вреда здесь не предстаёт как ограниченное ущербом, нанесённым намеренно или по неосторожности, равно как и это требование не налагается на человека, который на самом деле нанёс ущерб.