



Страсбург, Варшава, 20 марта 2012

CDL-AD(2012)006

Оригинал: англ.\*

**Заключение 655/2011**

**БДИПЧ Заключение №: FOA-BEL/201/2012**

**ЕВРОПЕЙСКАЯ КОМИССИЯ ЗА ДЕМОКРАТИЮ ЧЕРЕЗ ПРАВО**  
**(ВЕНЕЦИАНСКАЯ КОМИССИЯ)**  
**И**  
**БЮРО ПО ДЕМОКРАТИЧЕСКИМ ИНСТИТУТАМ И ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА ОБСЕ**  
**(ОБСЕ/БДИПЧ)**

**СОВМЕСТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

**О ЗАКОНЕ О МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЯХ  
РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ,**

**Принятое Венецианской комиссией  
на 90-м пленарном заседании  
(Венеция, 16-17 марта 2012)**

**на основе комментариев**

**Г-жи Хердис ТОРГЕЙРСДОТТИР (член, Ирландия)**  
**Г-на Богдана АУРЕСКУ (заместитель члена, Румыния)**  
**Г-на Давида ГОЛДБЕРГЕРА (член Панели экспертов ОБСЕ/БДИПЧ о свободе  
собраний)**

---

\* Неофициальный перевод Центра правовой трансформации, 2012 <http://lawtrend.org>

**Содержание**

I.	Введение	3
II.	История запроса	3
III.	Предварительные наблюдения	5
IV.	Закон о массовых мероприятиях Республики Беларусь	5
V.	Стандарты прав человека в отношении свободы собраний и свободы выражения мнения	6
A.	Свобода собраний в текстах МПГПП, ЕКПЧ и в обязательствах ОБСЕ	6
B.	Другие аспекты свободы собраний	7
C.	Позитивное обязательство Республики Беларусь защищать свободу собраний	8
VI.	Основные положения	8
VII.	Анализ соответствия Закона о массовых мероприятиях международным стандартам	11
a)	Название Закона	11
b)	Определения понятий и сфера деятельности Закона (ст.1-3)	11
c)	Организаторы массовых мероприятий (ст.4)	14
d)	Заявление о проведении массового мероприятия (ст.5) и запрет спонтанных собраний	17
e)	Порядок рассмотрения заявления (ст.6)	19
f)	Обжалование решения о запрещении проведения массового мероприятия (ст.7)	20
g)	Подготовка массового мероприятия (ст.8)	21
h)	Место и время проведения массового мероприятия (ст.9)	21
i)	Порядок проведения массового мероприятия (ст.10)	24
j)	Соблюдение общественного порядка (ст.11)	26
k)	Прекращение массового мероприятия (ст.12)	27
l)	Ответственность организаторов и участников и возмещение ущерба (ст.15 и 16)	28

## **I. Введение**

1. В письме от 15 декабря 2011 года, Президент Комитета по политическим вопросам Парламентской Ассамблеи Совета Европы просит Венецианскую комиссию дать оценку совместимости с универсальными стандартами прав человека закона «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» с внесёнными поправками (далее «Закон» или «Закон о массовых мероприятиях»), который вступил в силу 27 ноября 2011 года.
2. Венецианская Комиссия назначила г-жу Хердис Торгеирсдоттир (член от Исландии) и г-на Богдана Ауреску (заместитель члена от Румынии) в качестве докладчиков. Венецианская комиссия предложила Консультативной группе ОБСЕ/БДИПЧ по свободе собраний присоединиться к оценке закона. Они использовали неофициальный перевод Закона (CDL-REF (2012) 013).
3. Настоящее заключение ограничено сферой действия Закона (№ 114-З с изменениями и дополнениями) и соответствующим положением Конституции Республики Беларусь, которые являются базовыми законодательными актами о свободе собраний. Любые другие законодательные акты, которые могут повлиять на осуществление права на свободу мирных собраний в Республике Беларусь (см. Статью 1 Закона), не рассматривается. Таким образом, заключение не следует рассматривать как всеобъемлющий обзор всех внутренних законодательных положений, которые могут повлиять на осуществление права на свободу мирных собраний в Республике Беларусь.
4. ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианская комиссия отмечают, что настоящее Заключение не должно быть интерпретировано в ущерб любым другим заключениям и рекомендациям о рассматриваемых вопросах, которые БДИПЧ/ОБСЕ и Венецианская комиссия может пожелать сделать в будущем.
5. Настоящее Заключение было составлено на основе комментариев докладчиков. Оно было принято Венецианской комиссией на 90-м пленарном заседании (Венеция, 16-17 марта 2012 года). Заключение было одобрено Экспертной панелью БДИПЧ/ОБСЕ по свободе собраний в качестве коллегиального органа и, соответственно, не должно быть интерпретировано как одобряющее любые комментарии о Законе, сделанные отдельными членами группы в их личном качестве.

## **II. История запроса**

6. Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) выразила глубокую обеспокоенность по поводу ухудшения ситуации с правами человека и гражданскими и политическими свободами в Беларуси в период после президентских выборов в декабре 2010 года в резолюции 1790 (2011). В декабре 2011 года Комитет ПАСЕ по политическим вопросам заявил во время обсуждения доклада депутата Андреаса Херкеля, что власти в Беларуси "сознательно поворачиваются спиной к Европе и к ценностям, которых она придерживается"<sup>1</sup>.
7. В докладе ПАСЕ о ситуации в Беларуси описывается ситуация, когда полиция использовала чрезмерную силу против демонстрантов. Серия так называемых «молчаливых» протестов, которые проходили в течение всего лета 2011 года, примерно в 50 городах, встретили значительное сопротивление со стороны властей, которые ответили задержанием

---

<sup>1</sup> Press release [http://www.assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB\\_NewsManagerView.asp?ID=7267](http://www.assembly.coe.int/ASP/NewsManager/EMB_NewsManagerView.asp?ID=7267)

граждан и приговорами сотен из них к заключению до 15 дней. 3 июля 2011 года, в День Независимости Беларуси, мирная демонстрация была жестоко разогнана в Минске и других городах, сотни протестующих были избиты и задержаны просто за хлопанье в ладони.

8. Осенью 2011 года белорусский парламент принял ряд ограничительных поправок в некоторые законодательные акты, в том числе в Закон о массовых мероприятиях. В соответствии с докладом ПАСЕ, поправки были приняты в атмосфере полной секретности.

9. В ноябре 2011 года Слонимский районный исполнительный комитет запретил пикет солидарности с заключенным лидером «Вясны»<sup>2</sup> Алесем Беляцким, ссылаясь на отсутствие разрешенного места для проведения подобных мероприятий. Члены Могилевского областного отделения Белорусской партии левых "Справедливый мир" собирались провести пикет 28 января 2012 года с целью протеста против обнищания народа. Власти отказались санкционировать акцию. Солигорские власти запретили два уличных мероприятия: пикет и митинг, назначенные на 21 и 22 января соответственно. События должны были привлечь внимание общественности к предлагаемым поправкам в Избирательный кодекс накануне парламентских выборов 2012 года.

10. 19 декабря 2011 года, мирная акция протеста состоялась в Минске в память о насильственном подавлении мирных демонстраций после президентских выборов год назад. В этом году митинг снова закончился жестокими задержаниями и арестами.

11. В Резолюции 1857(2012) от 25 января 2012 года<sup>3</sup> ПАСЕ вновь выразила свою обеспокоенность по поводу продолжающейся репрессивной политики белорусских властей в отношении инакомыслящих, активистов гражданского общества и правозащитников. Она выразила сожаление по поводу последних законодательных изменений, ограничивающих свободу выражения мнений, свободу собраний и ассоциаций, и призвала белорусские власти гарантировать свободу собраний, положить конец применению силы для разгона протестов и прекратить аресты демонстрантов.

12. По приглашению Венецианской комиссии, БДИПЧ/ОБСЕ присоединилось к заключению, содержащемуся в настоящем документе, с учетом его продолжающегося призыва к конструктивному взаимодействию с властями Республики Беларусь о необходимости осуществления обязательств ОБСЕ в области человеческого измерения. В частности, рекомендации, содержащиеся в настоящем документе, следует рассматривать как предложение возможности вступить в диалог о необходимых изменениях в законодательство в области осуществления свободы собраний и об их реализации. Рекомендации в этом заключении должны служить дополнением к уже проделанной работе в рамках соглашения между Республикой Беларусь и ОБСЕ/БДИПЧ по мониторингу ОБСЕ/БДИПЧ судебных процессов тех, кому было предъявлено уголовное обвинение впоследствии выборов 19 декабря 2010 года. Указанный мониторинг судебных процессов завершился представлением 10 ноября 2011 года доклада по мониторингу судебных процессов для Республики Беларусь. Хотя вышеупомянутый доклад сосредоточился исключительно на вопросе об обязательствах Республики Беларусь по обеспечению справедливых судебных процессов, события, приведшие к упомянутым исследуемым судебным процессам, показывают, что пересмотр Закона о массовых мероприятиях также крайне необходим. В этой связи БДИПЧ/ОБСЕ хотелось бы отметить, что оно по-прежнему готово оказывать содействие органам Республики Беларусь в приведении законодательства в соответствие с международными стандартами и обязательствами ОБСЕ.

<sup>2</sup> «Вясна» является самой большой правозащитной группой в Беларуси.

<sup>3</sup>[http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingDetails\\_E.asp?ATID=11400](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingDetails_E.asp?ATID=11400)

### III. Предварительные наблюдения

13. Данное Заключение о Законе разработано в рамках трех предыдущих заключений Венецианской комиссии по этим вопросам. Первое Заключение было о предупреждении Министерства юстиции Белорусской ассоциации журналистов (БАЖ) от 13 января 2010 г. (CDL-AD(2010)053 rev), а второе Заключение было сфокусировано на предупреждении от 12 января 2011 Министерства юстиции Белорусскому Хельсинкскому Комитету (CDL-AD(2011)026). Третье Заключение было о совместимости с универсальными стандартами в области прав человека статьи 193<sup>1</sup> Уголовного кодекса Республики Беларусь о правах незарегистрированных ассоциаций в Беларуси (CDL-AD(2011)06).

14. Во всех вышеперечисленных случаях, Венецианская Комиссия установила нарушения Республикой Беларусь юридических обязательств уважать и защищать фундаментальные гражданские и политические права на свободу выражения мнений и свободу собраний.

15. Закон анализируется не только на уважение права на свободу собраний, но также и на уважение тесно связанной со свободой собраний свободы выражения мнений и убеждений. Воздействие соблюдения этих прав одновременно особенно актуально в связи с политическими демонстрациями и молчаливыми протестами, которые проходят в Беларуси. Когда большое количество граждан собираются вместе, чтобы протестовать или критиковать власти, их поведение является формой политической речи, формой выражения мнения, которые должным образом освящены в судебной практике Европейского Суда по правам человека<sup>4</sup>.

16. При учете всех этих аспектов Закон также тщательно проверяется на предмет его потенциального эффекта запугивания и сдерживания публичного выражения несогласия в Республике Беларусь, которое является одним из аспектов фундаментального права на свободу собраний и свободу выражения мнений. В этой связи стоит отметить, что Венецианская комиссия пришла к следующему выводу в своем Заключении о совместимости с универсальными стандартами прав человека статьи 193<sup>1</sup> Уголовного кодекса Беларуси: «криминализация законного социального использования свободы собраний, деятельности в качестве правозащитника, даже от имени незарегистрированных объединений, социальных протестов и критики политической власти в форме штрафа или заключения [. . .] несовместима с демократическим обществом, в котором люди имеют право выражать свое мнение индивидуально и совместно с другими»<sup>5</sup>.

### IV. Закон о массовых мероприятиях Республики Беларусь

17. Закон о массовых мероприятиях был принят 30 декабря 1997 года, и с тех пор поправки вносились несколько раз. Поправки были внесены 4 января 2010 года после президентских выборов. Последние поправки к закону, которые анализируются в настоящем документе, были сделаны 27 ноября 2011 года. Новые поправки подверглись критике, помимо других пунктов, за то, что были приняты без надлежащих консультаций с гражданским обществом<sup>6</sup>. Правозащитные организации критикуют изменения в законодательстве, среди прочего, за ужесточение правил проведения митингов оппозиции и за предоставление практически

<sup>4</sup> See Herdís Thorgeirsdóttir, *Journalism Worthy of the Name: Freedom within the Press and the Affirmative Side of Article 10 under the ECHR* (Brill 2005).

<sup>5</sup> VC Opinion no 633/2011 (CDL-AD(2011)036) on the Compatibility with Universal Human Rights Standards of Article 193-1 of the Criminal Code on the Rights of Non-Registered Associations of the Republic of Belarus, par 114.

<sup>6</sup> <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=40510&Cr=rappporteur&Cr1=>

неограниченных возможностей спецслужбам и правоохранительным органам для контроля массовых мероприятий, поскольку организация мероприятий через интернет также регулируется<sup>7</sup>.

18. Независимые эксперты ООН по правам человека, опубликовавшие совместное заявление в Женеве в ноябре 2011 года, констатировали, что принятые поправки могут усугубить «присутствующую атмосферу страха и запугивания» в Беларуси<sup>8</sup>.

#### **V. Стандарты прав человека в отношении свободы собраний и свободы выражения мнения**

19. Закон оценивается на основе международных документов в области прав человека, которые являются юридически обязательными для Республики Беларусь, в частности, на основе Международного пакта о гражданских и политических правах (далее «МПГПП»), который вступил в силу в Республике Беларусь в 1973 году, и статья 21 которого гарантирует право на мирные собрания.

20. Поскольку Беларусь является страной-кандидатом на членство в Совете Европы и ассоциированным членом Венецианской комиссии, закон также оценивается на основе статей 10 и 11 Европейской Конвенции по правам человека (далее «ЕКПЧ») и её прецедентного права.<sup>9</sup>

21. Наконец, закон также рассматривается на основе политических обязательств, которые Республика Беларусь сделала в качестве государства-участника Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и необязательных международных документов, в том числе документов декларативного или рекомендательного характера, которые были разработаны для оказания помощи в толковании соответствующих международных договоров. Настоящие рекомендации, таким образом, ссылаются в значительной степени на Руководящие принципы БДИПЧ/ОБСЕ-Венецианской Комиссии по свободе мирных собраний (далее именуемые «Руководящие принципы БДИПЧ/ОБСЕ-Венецианской комиссии»)<sup>10</sup>.

#### **A. Свобода собраний в текстах МПГПП, ЕКПЧ и в обязательствах ОБСЕ**

22. 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».

23. 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

<sup>7</sup> See article 8 of the law - <http://telegraf.by/en/2011/11/v-belarusi-vstupil-v-silu-zakon-ujestochayuschii-pravilapovedeniya-massovih-akcii>

<sup>8</sup> UN News Centre, [www.un.org/apps/news/stor.asp?NewsID=45010&Cr=rappporteur&Cr1=](http://www.un.org/apps/news/stor.asp?NewsID=45010&Cr=rappporteur&Cr1=)

<sup>9</sup> VC Opinion no 633/2011 (CDL-AD(2011)036) on the Compatibility with Universal Human Rights Standards Of Article 193-1 of the Criminal Code on the Rights of Non-Registered Associations of the Republic of Belarus, par 111.

<sup>10</sup> CDL-AD (2010)020 OSCE/ODIHR- Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)020-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)020-e.pdf)

предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или защиты прав и свобод других лиц. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений на осуществление этих прав лицами, входящими в состав вооруженных сил, полиции или административных органов государства».

24. Обязательства ОБСЕ, касающиеся свободы мирных собраний закреплены в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.). Параграф 9 (2) этого Документа предусматривает, 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».

## **В. Другие аспекты свободы собраний**

25. И МПГПП, и ЕКПЧ рассматривают свободу собраний в качестве основополагающего права. Статья 21 Пакта о том, что право на свободу мирных собраний должны быть *признано*, отличается от статьи 11 ЕКПЧ, в соответствии с которой каждый человек *имеет право* на свободу собраний.

26. Свобода собраний относится к группе политических прав, которые в первую очередь касаются членов политического сообщества (граждан), а не частных лиц как таковых.<sup>11</sup>

27. 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. Прецедентное право Европейского Суда по правам человека установило, что статья 11 ЕКПЧ также должна быть рассмотрена в свете статьи 9 (свобода мысли, совести и религии) и статьи 10 (о свободе выражения мнений) ЕКПЧ. Суд заявил, что «защита личных мнений, обеспеченная статьей 10 Конвенции, является одной из целей свободы мирных собраний, закрепленных в статье 11 Европейской Конвенции».<sup>12</sup>

28. Свобода мнений и их выражения, реализуемая вместе со свободой собраний, представляет собой «политическую речь», которая заслуживает самой высокой защиты в иерархии видов выражения мнения.<sup>13</sup> Эти права являются важной основой демократического общества. Государственное вмешательство в осуществление этой свободы должно быть строго пересмотрено.

29. Ограничивающее положение статьи 21 МПГПП было подвергнуто критике за то, что является "настолько широким, что делает доступным более чем достаточное количество возможностей для подавления собраний, выступающих с критикой режима или угрозами государству."<sup>14</sup> В статье 21 МПГПП, однако, очень четко 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».

<sup>11</sup> See discussion of Allan Rosas in UDHR, p. 431

<sup>12</sup> Ezelin v. France judgment of 26 April 1991, A. 202, p. 20.

<sup>13</sup> Herdís Thorgeirsdóttir, Journalism Worthy of the Name, Freedom within the Press and the Affirmative Side of Article 10 of the ECHR (Brill 2005).

<sup>14</sup> Manfred Nowak, p. 371.

30. Важно также подчеркнуть, 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<sup>15</sup>, но и положительная обязанность государства содействовать и защищать мирные собрания путем введения «на месте адекватных механизмов и процедур для того, чтобы свобода практически использовалась и не подвергалась чрезмерному бюрократическому регулированию».<sup>16</sup>

31. Прецедентное право Европейского Суда по правам человека установило, что статья 11 ЕКПЧ предполагает позитивное обязательство со стороны государства защищать собрания, в том числе путем содействия и защиты контр-демонстраций<sup>17</sup>. Если защита, обеспечиваемая властями, оказывается недостаточной для свободного осуществления права на свободу собраний, то этот факт составляет ограничение, которое должно быть оправдано в рамках параграфа 2 статьи 11<sup>18</sup>. Кроме того, обширная судебная практика Европейского Суда по правам человека устанавливает важные показатели, которые подробнее определяют допустимые ограничения права на свободу мирных собраний, и также вводит пределы ограничений, которые могут быть наложены на осуществление этого права. Эти критерии получили широкое признание как отражающие европейскую и международную практику в этой области.

32. Кроме того, обязательства 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»<sup>19</sup>.

### **С. Позитивное обязательство Республики Беларусь защищать свободу собраний**

33. Как указано в принципе 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»*.

34. В связи с вышеизложенным, очевидно, что согласно международному праву 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.

35. В свете такого понимания, Закон о массовых мероприятиях должен служить для облегчения проведения собраний, а не устанавливать препятствия для осуществления основных прав человека. Закон должен быть направлен на защиту этого права в первую очередь, но в то же время и на требование от государственной власти смягчить угрозы для общественного порядка посредством применения определенных правил и ограничений, но только при условиях, перечисленных в статье 21 пар. 2 МПГПП и в статье 11 пар. 2 ЕКПЧ.

<sup>15</sup> See Manfred Nowak, p. 376.

<sup>16</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par 2.2.

<sup>17</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par 4.4

<sup>18</sup> Plattform 'Ärzt für das Leben, judgement of 21 June 1988, A.139, p. 12. See also Van Dijk, p.590.

<sup>19</sup> The Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, Copenhagen, 29 June 1990, par 9(2).



## VI. Основные положения

36. Беларусь в соответствии с международно-правовым обязательством 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. Национальное законодательство, регулирующие свободу собраний, должно четко 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.<sup>20</sup>

37. К сожалению, Закон о массовых мероприятиях, как представляется, не отражает вышеуказанных принципов. В настоящее время регулирование права на свободу собраний в Республике Беларусь вызывает ряд серьезных беспокойств в отношении соблюдения соответствующих международных норм.

38. Закон о массовых мероприятиях характеризуется подробным чрезмерным регулированием процедурных аспектов проведения собраний. Закон создает сложную процедуру соблюдения жесткой 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 может чрезмерно ограничивать осуществление права на свободу собраний и на свободу слова.

39. В частности, определения понятий и сфера защиты, 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, как это предусмотрено в законе, не соответствуют международным стандартам.

40. Напротив, сфера применения Закона преднамеренно носит ограничительный характер. Он 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 недостаточно развивает вопрос возможности судебного рассмотрения жалоб, которые могут быть направлены в ответ на административное решение о запрете или ограничении собрания.

41. Закон практически 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 было бы предпочтительно ввиду того, что целью проведения

---

<sup>20</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, pars 2.1-2.6.

общественных собраний является передача сообщения конкретному человеку, группе или организации.

42. Закон содержит ряд ограничений по времени и месту собрания, которые равносильны неограниченным запретам. Ряд его положений может иметь негативное воздействие на использование свободы лицами, желающими сделать это. Настоящий Закон также устанавливает неоправданные ограничения в определении тех, кто может быть организатором собрания.

43. В целях приведения Закона в соответствие с международными стандартами должны быть внесены многочисленные поправки. Важно отметить, что изменения в тексте настоящего Закона должны сопровождаться надлежащим исполнением Закона, что включает в себя меры по повышению осведомленности и адекватную подготовку компетентных органов по вопросам применения Закона. То, каким образом данный Закон интерпретируется и осуществляется, крайне важно с точки зрения его соответствия международным стандартам прав человека и для защиты основных прав и свобод.

44. В целях приведения Закона в соответствие с международными стандартами предлагаются следующие основные рекомендации:

A. Включить ключевой принцип презумпции в пользу проведения собраний, в том числе, путем отмены существующей системы запроса разрешения от государственных властей для проведения собраний, заменив ее системой, основанной на принципе уведомления о собрании;

B. Пересмотреть все положения закона об автоматических запретах, в том числе положения, касающиеся времени и места проведения мирных собраний, а также предусмотреть в Законе возможность проведения спонтанных собраний, одновременных собраний и контр-демонстраций;

C. Обеспечить ясное определение собрания в соответствии с международными стандартами, а также обеспечить то, что определение не исключает некоторые виды собрания;

D. Гарантировать использование всеми людьми своего права на свободу собраний в Беларуси. Закон должен предусматривать осуществление этого права гражданами и негражданами, всеми категориями людей, в том числе несовершеннолетними и мигрантами; и все эти категории лиц должны пользоваться правом на свободу мирных собраний не только как участники, но и как организаторы.

E. Пересмотреть положения, ограничивающие перечень лиц, которые могут быть организаторами собрания;

F. Внести такие изменения в Закон, чтобы организация больших публичных собраний не была ограничена только для зарегистрированных организаций, что приводит к исключению не зарегистрированных объединений или групп и отдельных лиц;

G. Снять ограничения на проведение собраний с количеством участников более 1000 человек и исключить неограниченную свободу действий властей по ограничению или запрещению собраний на основе времени, даты, места, погодных условий и т.д.;

H. Снять необоснованные и обременительные обязательства (и последующие санкции) организаторов, в частности те, которые являются исключительной ответственностью государства; организаторы не должны нести ответственность за ущерб и нарушения, нанесенные другими; организаторы должны быть освобождены от ответственности за неисполнение своих обязательств при условии, что они сделали все разумные усилия, чтобы сделать это, или за противоправные действия или неправильное поведение конкретных участников или третьих лиц;

I. Обеспечить, чтобы в соответствии с законом, 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;

J. Привести положения 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, которые являются крайней мерой и должны рассматриваться только в случае, если менее ограничивающая реакция не удовлетворит цели защиты других соответствующих интересов, являются непосредственная угроза применения насилия или применение насилия, что превращает собрание из мирного в немирное;

K. Гарантировать 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;

L. Гарантировать то, что политическим партиям, профсоюзам и другим организациям не угрожает роспуск исключительно из-за невыполнения требований настоящего Закона;

## **VII. Анализ соответствия Закона о массовых мероприятиях международным стандартам**

### **a. Название закона**

45. Название Закона должно быть изменено следующим образом: «Закон о свободе собраний» или «Закон о мирных собраниях». На самом деле, даже если это право называется «свобода собраний» (как в статье 11 ЕКПЧ), только свобода мирных собраний (как это подчеркнуто в статье 21 МПГПП и в соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии<sup>21</sup>) гарантирована и защищена.

### **b. Определения понятий и сфера действия Закона (статьи 1-3)**

46. Статья 1 Закона о массовых мероприятиях предусматривает, что законодательство Республики Беларусь о массовых мероприятиях состоит из Конституции Республики Беларусь, настоящего Закона и иных законодательных актов Республики Беларусь.

47. В Конституции Республики Беларусь, статья 35 гласит: «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».

48. Уровень защиты, предусматриваемый Конституцией Республики Беларусь в вышеуказанном положении, является относительно низким. Право на свободу собраний в Конституции сформулировано не таким образом, чтобы гарантировать, прежде всего, это право как важный краеугольный камень демократического общества, а скорее как признание собраний и других форм общественных мероприятий в строгих юридических рамках. Такая узкая формулировка фундаментального права сводится к ограничению с точки зрения международных стандартов.

49. Кроме того, свобода собраний, если она регулируется, должна быть регламентирована только конституционными положениями и законами, принятыми парламентом, которые должны

---

<sup>21</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2<sup>nd</sup> edition, par 1.3

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 ссылается на «иные» применимые законодательные акты, не уточняя их. Тем не менее, было бы необходимо составить это положение более четко для того, чтобы соблюсти требование о предсказуемости законов и об устранении всех возможностей для потенциальных злоупотреблений и нарушений свободы собраний через другие законодательные акты.

50. 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. Национальное законодательство, регулирующее свободу собраний, должно четко сформулировать основные принципы, на основе которых это право осуществляется, а именно: презумпция в пользу проведения собраний, позитивное обязательство государства защищать мирные собрания, а также принципы законности, соразмерности, недискриминации и хорошего управления<sup>22</sup>. В преамбуле настоящий 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. Хотя на эту фундаментальную свободу могут быть наложены разумные ограничения, касающиеся времени, места и вида<sup>23</sup> собрания, эти ограничения не могут влиять на посыл собрания, и могут быть установлены только на законном основании и всегда в соответствии с принципом соразмерности.

51. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ подчеркнули, что «чтобы соответствовать международным стандартам, закон должен предусмотреть *общее определение собрания*, дополняя его определениями отдельных видов общественных мероприятий только в той мере, насколько это необходимо для дифференциального режима регулирования (например, статические события, как митинг или пикет, и динамические, такие как шествия»<sup>24</sup>.

52. Закон должен также включать ссылки на международные договоры, ратифицированные Республикой Беларусь, содержащие международные и региональные стандарты в области свободы собраний: МПГПП, Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция ООН о правах ребенка и Конвенция о защите прав человека и основных свобод Содружества Независимых Государств, в которых Беларусь также является договаривающейся стороной. Кроме того, как страна-кандидат на членство в Совете Европы, Республика Беларусь должна ориентироваться в законодательстве по этому вопросу на ЕКПЧ и судебную практику по статье 11 Конвенции.

53. Статья 2 настоящего Закона предусматривает определение семи различных типов собраний (массовые мероприятия и иные массовые мероприятия, собрания, митинг, уличное шествие, демонстрация и пикетирование), но не дает 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. Любые определения отдельных видов собраний или попытки классифицировать их отдельно от

---

<sup>22</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, pars 2.1-2.6.

<sup>23</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, pars 3.4, 99-100

<sup>24</sup> ODIHR-VC Joint Opinion no. 487/2008 (CDL-AD(2008)025) on the Amendments to the Kyrgyz Law on the Right of Citizens to Assemble Peaceably, without Weapons, to Freely Hold Rallies and Demonstrations; Venice Commission Opinion no. 532 / 2009 (CDL-AD(2009)035) on the Draft Law on Meetings, Rallies and Manifestations of Bulgaria; ODIHR-VC Joint Opinion no 592/2010 (CDL-AD(2010)033) on the Draft Law on Assemblies of Ukraine; ODIHR-VC Joint Opinion no. 556/2009, (CDL-AD(2009)052), on the Order of Organizing and Conducting Peaceful Events of Ukraine.

мирных собраний несут риск нарушения статьи 21 МПГПП, так как определенные формы собраний могут быть – ошибочно или намеренно – опущены и таким образом могут быть запрещены. Кроме того, включение пикетов (которые могут быть организованы одним гражданином или группой граждан) в категорию «массовых» мероприятий, а также определение «ущерба в крупном размере» еще предстоит разъяснить. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ подчеркнули, что свобода собраний – как это предусмотрено в прецедентном праве прав человека – рассматривается как фундаментальное демократическое право, которое не следует толковать ограничительно, и охватывает все виды мирных собраний, будь то общественные или частные.<sup>25</sup>

54. Определение собраний, предусмотренное в статье 2, 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<sup>26</sup>. Рекомендуется включить в Закон общее определение собрания, возможно, только 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*»<sup>27</sup>.

55. Европейский Суд по правам человека, в своем прецедентном праве по свободе собраний, подчеркнул, что любые законные ограничения права на свободу мирных собраний должны соответствовать принципу соразмерности, который требует равновесия между целями, перечисленными в статье 11 пар. 2 и целями свободного выражения мнений посредством слова, жеста или даже молчания лицами, собравшимися на улицах или в других общественных местах.

56. Статья 3 определяет сферу действия. Она содержит сложные, узкие определения, строго определяющие 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 контексте. Так, в статье 3 пункт 2 изложен список определенных типов собраний, которые не регулируются в соответствии с процедурой настоящего Закона. К ним относятся, *inter alia*: собрания работников, политических партий, профсоюзов, религиозных и других организаций, проводимые в закрытом помещении, пикетирование для сбора подписей в поддержку кандидатов на выборах и собрания, организованные кандидатами на выборах. В то время как статья 3 не уточняет, какие законы охватывают эти типы собраний, также не ясно, почему эти собрания следует рассматривать иначе, чем другие. Вместо этого, рекомендуется, чтобы все

---

<sup>25</sup> ODIHR-VC Joint Opinion No. 525/2009 (CDL-AD(2009)034) on the Draft Law on Assemblies of the Kyrgyz Republic; ODIHR-VC Joint Opinion no. 487/2008 (CDL-AD(2008)025) on the Amendments to the Kyrgyz Law on the Right of Citizens to Assemble Peaceably, without Weapons, to Freely Hold Rallies and Demonstrations, Venice Commission Opinion no. 532 / 2009 (CDL-AD(2009)035) on the Draft Law on Meetings, Rallies and Manifestations of Bulgaria, ODIHR-VC Joint Opinion no. 574/2010 (CDL-AD(2010)016) on the Act of Public Assembly of Sarajevo Canton, Venice Commission Opinion no 384/2006 (CDL-AD(2006)034) on the Law on Freedom of Assembly of Azerbaijan, Venice Commission Opinion (CDL-AD(2004)039) on the Law on Conducting Meetings, Assemblies, Rallies and Demonstrations of the Republic of Armenia, ODIHR-VC Joint Opinion no. 385/2006 (CDL-AD(2006)033) on the Draft Law on Peaceful Assemblies of Ukraine.

<sup>26</sup> VC Opinion no. 384 / 2006 [CDL-AD(2006)034], on the Law on Freedom of Assembly of Azerbaijan, par 20.

<sup>27</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, par 1.2

общественные собрания регулировались одним и тем же Законом, и, следовательно, не должно быть отдельных законов для определенных видов общественных собраний.

57. Кроме того, сфера действия Закона также является проблематичной с точки зрения субъектов, которых охватывает Закон. В соответствии со статьей 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 статьей 4 пункт 1 (которая будет дополнительно проанализирована в разделе ниже), можно заключить, что иностранные граждане и лица без гражданства могут участвовать только в собраниях, но не организовать 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<sup>28</sup>. Международное право прав человека требует, чтобы неграждане имели право на мирные собрания<sup>29</sup>. 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 и европейскими стандартами по этому вопросу. Кроме того, определение, приведенное в статье 2, должно быть изменено таким образом, чтобы оно включало всех, в том числе иностранных граждан и лиц без гражданства.

58. В дополнение к вышесказанному, Венецианской комиссией и ОБСЕ/БДИПЧ, подчеркивается, что каждый человек должен иметь «свободу организовывать и участвовать в общественных собраниях». В Руководящих принципах ОБСЕ/БДИПЧ заявляется о том, что очень важно, чтобы закон распространял свободу собраний не только на граждан, но на лиц без гражданства, беженцев, иностранных граждан, лиц, ищущих убежища, мигрантов и туристов<sup>30</sup>. Нелегальные иммигранты также должны иметь право осуществлять свою свободу собраний<sup>31</sup>. Следует отметить, что статья 16 ЕКПЧ предусматривает, что «ничего в статьях 10, 11 и 14 [ЕКПЧ] не должно рассматриваться как препятствие для Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев». Применение статьи 16 должно ограничиваться устными высказываниями неграждан, которые непосредственно несут ущерб национальной безопасности. Не существует никаких оснований для препятствования негражданам участвовать в собрании, которое, например, оспаривает внутреннее иммиграционное законодательство или политику. Увеличение транснациональных протестных движений также подчеркивает важность содействия свободе собраний неграждан<sup>32</sup>. Таким образом, рекомендуется внести соответствующие изменения в Закон.

### **с. Организаторы массовых мероприятий (статья 4)**

59. Статья 4 п. 1 позволяет лишь «гражданам Республики Беларусь, постоянно проживающим на ее территории, достигшим восемнадцатилетнего возраста и обладающим избирательным правом, быть организаторами собраний с численностью участников не более 1000 человек. Другие собрания, большие по размеру, могут организовываться только партиями, профсоюзами

<sup>28</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par 2.5.

<sup>29</sup> Id., par. 55.

<sup>30</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par 55.

<sup>31</sup> ODIHR-VC Joint Opinion no. 597/2010 (CDL-AD(2010)031) on the Public Assembly Act of the Republic of Serbia; ODIHR-VC Joint Opinion no. 556/2009, (CDL-AD(2009)052), on the Order of Organizing and Conducting Peaceful Events of Ukraine; CDL-AD(2010)050; ODIHR-VC Joint Opinion no. 525/2009 (CDL-AD(2009)034) on the Draft Law on Assemblies of the Kyrgyz Republic.

<sup>32</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par 55

и "другими организациями" могут быть организаторами. Некоторые аспекты этого положения являются проблематичными.

60. Во-первых, в соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии дети также имеют право на организацию собраний (см. статью 15 Конвенции ООН о правах ребенка)<sup>33</sup>. Запрет для несовершеннолетних в возрасте до восемнадцати лет быть организаторами является слишком ограничительным. Такое ограничение может быть наложено только тогда, когда очевидно, что несовершеннолетний не сможет выполнить требования, которые закон накладывает на организаторов<sup>34</sup>. В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии, *«учитывая серьезную ответственность организаторов публичных собраний..., закон может устанавливать определенный 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»*<sup>35</sup>.

61. Во-вторых, условие «обладающий избирательным правом» может означать, что лица без правоспособности не могут быть организаторами. Это не совместимо с международными стандартами по свободе собраний, которые предусматривают, что *«необходимо способствовать всем людям ... в осуществлении свободы мирных собраний, независимо от их правоспособности»*<sup>36</sup>. Также можно сделать вывод, что лица без гражданства, несовершеннолетние и иностранные граждане не могут быть организаторами.

62. В-третьих, для Закона приемлемо ограничивать число участников собраний, которые могут быть организованы физическими лицами для менее, чем 1000 человек. Это создает чрезмерное ограничение для осуществления права на свободу собраний и должно быть исключено из Закона.

63. Статья 4 п. 1 обеспечивает право организовывать собрания для граждан, постоянно проживающих в Беларуси, таким образом, явно, исключая не только неграждан, но и граждан, проживающих за рубежом. Кроме того, требование к организаторам быть наделенным правом голоса не может считаться законным основанием для ограничения свободы собраний. Статья 4 п. 1 также способствует лишению любых организаций, профсоюзов и политических партий, не зарегистрированных в установленном порядке, их права на собрания. Этот факт имеет особое значение в свете статьи 193<sup>1</sup> Уголовного кодекса Республики Беларусь, согласно которой незарегистрированные объединения, в том числе правозащитные организации, не могут работать в Беларуси<sup>37</sup>. Таким образом, людям, входящим в состав таких объединений, запрещено эффективно осуществлять как их право на свободу ассоциаций, так и право на свободу собраний.

64. Ни одно из вышеуказанных ограничений не кажется 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.

---

<sup>33</sup>Id., par. 2.5.

<sup>34</sup>OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Opinion no. 592/2010 [CDL-AD(2010)033] on the Draft Law on Peaceful Assemblies of Ukraine, par 28; op cit footnote 21, OSCE/ODIHR-Venice Commission Interim Joint Opinion no. 596/2010 [CDL-AD(2010)054] on the Draft Law on Assemblies of Armenia, issued on 22 December 2010.

<sup>35</sup>Id., par. 58.

<sup>36</sup>Id., par. 59.

<sup>37</sup>VC Opinion no 633/2011 (CDL-AD(2011)036) on the Compatibility with Universal Human Rights Standards Of Article 193-1 of the Criminal Code on the Rights of Non-Registered Associations of the Republic of Belarus.

65. Статья 4 пар. 2 предусматривает, что только политические партии, профсоюзы и другие организации Республики Беларусь могут быть организаторами больших собраний (с числом 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.<sup>38</sup> В соответствии с Законом, это не представляется возможным, и поэтому данное положение рекомендуется удалить.

66. Согласно статье 4 пар. 3, лицо, ответственное за организацию собрания от имени партии, профессионального союза или организации «принимает (принимают) обязательство в письменной форме по его организации и проведению в соответствии с настоящим Законом». Это, с одной стороны, бесполезно, если «обязательство» имеет целью лишь упомянуть о намерении организаторов следовать, насколько возможно, положениям Закона о собраниях: предполагается, что правовые нормы, действующие в данной стране будут соблюдаться. С другой стороны, если «обязательство» имеет целью привлечь к правовой ответственности организаторов в случае, если какое-либо положение Закона будет нарушено, то это накладывает чрезмерное бремя на организаторов. На практике это будет не только препятствовать, но и оказываться непреодолимым препятствием для осуществления права на свободу собраний (см. также Раздел I ниже об ответственности организаторов и участников и возмещении вреда). Таким образом, рекомендуется удалить данное положение, а вместо него, Закон должен четко разъяснить, что в то время как организаторы и уполномоченные обязаны предпринять разумные усилия для выполнения требований законодательства и обеспечить мирный характер собрания, они не должны нести ответственность за неисполнение своих обязанностей, если они предприняли разумные усилия для их выполнения<sup>39</sup>. Более того, если собрание приводит к серьезным нарушениям общественного порядка, то снижение уровня ущерба является ответственностью государства, а не организаторов или ответственных за собрание. Ни в коем случае организаторы законных и мирных собраний не должны нести ответственность за нарушения, сделанные другими<sup>40</sup>, так как это обязанность государства обеспечить, чтобы закон и порядок соблюдался во время мирных собраний.

67. Суммируя вышесказанное, Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ предусматривают, что «пропорциональность требует от государства применения наименее навязчивых средств для достижения поставленных целей. Законный интерес государства заключается в обеспечении общих интересов общества и общественного порядка, с одной стороны, и для обеспечения надлежащего осуществления свободы собраний, с другой стороны. С этой целью некоторые позитивные меры допустимы для того, чтобы обеспечить мирное проведение законных демонстраций»<sup>41</sup>.

68. Кроме того, статья 4 пар. 6 конкретизирует этот сдерживающий эффект для потенциальных организаторов, поскольку организатор может получить административный штраф в случае подтверждения нарушения им Закона и он должен быть отстранен от организации или проведения массового мероприятия в течение одного года после взимания административного штрафа за такое нарушение. Кроме того, в соответствии со статьей 15 Закона может быть определена ответственность в соответствии с другими законодательными актами Республики Беларусь, в том числе, по-видимому, в соответствии с Уголовным кодексом (см. также анализ

<sup>38</sup>See discussion in D.J. Harris, M.O'Boyle and C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, 1995, p. 418.

<sup>39</sup>OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par. 118; see also id., par 197

<sup>40</sup>OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par. 118; see also id., par 198

<sup>41</sup>ODIHR-VC Joint Opinion no. 525/2009 (CDL-AD(2009)034) on the Draft Law on Assemblies of the Kyrgyz Republic.



далее). Это является явно чрезмерным: люди, выступающие в качестве организаторов или участников, не могут нести ответственность за любые - в том числе мелкие - нарушения процедурных аспектов собрания, они не могут нести ответственность за действия других участников. Такая санкция представляет собой серьезный фактор предотвращения и / или препятствования осуществлению права на свободу собраний, поэтому рекомендуется, чтобы она была удалена из текста.

**d. Заявление на проведение массового мероприятия (статья 5) и запрещение спонтанных собраний**

69. Статья 5 Закона обязывает подавать предварительное заявление властям на проведение массового мероприятия. Такое заявление должно быть передано не позднее, чем за 15 дней до предполагаемой даты проведения собрания и должно содержать подробную информацию о цели, виде, месте и источнике финансирования массового мероприятия. Кроме того, заявление должно включать информацию о маршруте следования, транспортных средствах, марку, модель и регистрационный номер транспортного средства, фамилию, имя, отчество (если применимо) и место жительства/пребывания человека, который будет за рулем транспортного средства (если применимо) и так далее. Строгие требования предварительного заявления и подробная информация, содержащаяся в нем, не соответствуют международным стандартам по нескольким пунктам и должны быть пересмотрены.

70. Во-первых, требуемое разрешение на проведение собраний явно противоречит общей презумпции в пользу проведения собраний. Такое предположение должно быть прямо предусмотрено в Законе. В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии *«требование о разрешении в большей степени чревато злоупотреблением, нежели требование об уведомлении, оно также может придать недостаточное значение фундаментальной свободе собраний и соответствующему принципу о том, что все, что не регулируется законом, следует считать правомерным. Важно отметить, что в ряде стран разрешительные процедуры были признаны неконституционными»*<sup>42</sup>. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ поэтому рекомендуют изменить Закон таким образом, чтобы им предусматривалось только уведомление о намерении провести собрание. Важно отметить, что такое уведомление не должно быть обязательным при любых обстоятельствах, так как *«предварительное уведомление должно ... требоваться только в случае, когда его целью является предупреждение государства, чтобы оно могло ввести в действие необходимые меры для содействия свободе собраний ...»*.<sup>43</sup>

71. Во-вторых, тот факт обязательного разрешения для проведения собрания влечет за собой запрет спонтанных собраний. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ подчеркнули, что способность реагировать мирно и сразу (спонтанно) на некоторые события, происшествия, другие собрания, или речь является одним из важнейших элементов права на свободу собраний: *«Спонтанные события следует рассматривать как ожидаемую черту здоровой демократии. Таким образом, власти должны защищать и содействовать любым спонтанным собраниям, пока они носят мирный характер»*<sup>44</sup>.

<sup>42</sup>OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par. 118; see also id., par 30.

<sup>43</sup>Id., Par. 4.1.

<sup>44</sup>ODIHR-VC Joint Opinion no. 574/2010 (CDL-AD(2010)016) on the Act of Public Assembly of Sarajevo Canton.

72. Спонтанные собрания по определению не предусматривают предварительного уведомления, так как они обычно возникают в ответ на событие, которое невозможно было предвидеть<sup>45</sup>. 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<sup>46</sup>. Такие «спонтанные собрания», таким образом, должны быть защищены, и власти должны способствовать им до тех пор, пока они носят мирный характер.<sup>47</sup> Следует также отметить, что ЕСПЧ отметил, что «решение о роспуске таких собраний» только из-за отсутствия необходимого предварительного уведомления, без каких-либо противоправных действий со стороны участников, является несоразмерным ограничением на свободу мирных собраний<sup>48</sup>.

73. Из прецедентного права ЕСПЧ, таким образом, ясно, что спонтанные события и контр-демонстрации пользуются защитой в соответствии с Конвенцией. Нарушения, связанные с проведением собрания, не классифицируются как нарушения порядка<sup>49</sup>. ЕСПЧ, при условии, что мирно организованная демонстрация, приводящая к беспорядкам из-за событий, происходящих вне контроля организаторов, например, в результате насильственной контр-демонстрации, по этой причине не выходит за рамки статьи 11 ЕКПЧ<sup>50</sup>.

74. На самом деле, власти имеют позитивную обязанность защищать свободу собраний протестующих. ЕСПЧ заявил в одном из своих дел, являющихся вехой в судебной практике по свободе демонстрантов и по позитивному обязательству властей защищать такое поведение: *«демонстрация может раздражать или оскорблять тех, кто выступает против идей или требований, которые она стремится продвигать. Участники должны, однако, иметь возможность проводить демонстрации, не опасаясь, что они будут подвергаться физическому насилию со стороны своих оппонентов; такие опасения могут воспрепятствовать ассоциациям или другим группам, разделяющим общие идеи или интересы, открыто выразить свое мнение по самым спорным вопросам, затрагивающим общество. В условиях демократии право на контр-демонстрации не может выливаться в ограничение осуществления права на демонстрацию. Подлинная, эффективная свобода мирных собраний не может быть, следовательно, сводится только к обязанности государства не вмешиваться: исключительно негативная концепция не была бы совместима с объектом и целями статьи 11. Как и статья 8, статья 11 иногда требует позитивных мер, которые должны быть приняты, даже в сфере отношений между людьми»*<sup>51</sup>.

75. Прилагательное «мирные» ограничивает сферу защиты, предусматриваемую статьей 21 пар. 1 МПГПП и статьей 11 пар. 1 ЕКПЧ. Очевидно, что свобода собраний может поднять ряд проблем для власти в сфере общественных собраний и шествий. Они могут представлять угрозу для общественного порядка посредством нарушения общения, возможности столкновения с

<sup>45</sup>ODIHR-VC Joint Opinion no. 525/2009 (CDL-AD(2009)034) on the Draft Law on Assemblies of the Kyrgyz Republic; ODIHR-VC Joint Opinion no. 556/2009, (CDL-AD(2009)052), on the Order of Organizing and Conducting Peaceful Events of Ukraine; ODIHR-VC Joint Opinion no. 385/2006 (CDL-AD(2006)033) on the Draft Law on Peaceful Assemblies of Ukraine.

<sup>46</sup>The OSCE/ODIHR – Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, stress that the ability to respond peacefully and immediately that is, spontaneously and without providing formal notification, to some events, news, incidents or other assembly is an essential element of freedom of assembly.

<sup>47</sup>OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, pars 97-98

<sup>48</sup>See ECtHR judgement, Bukta v. Hungary (2007), pars 36

<sup>49</sup>Appl.8440/78, Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom, D&R21 (1989), p. 150

<sup>50</sup>Appl.8440/78, Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom, D&R21 (1989), p. 138 (149), Appl. 10126/82, Plattform 'Ärzte für das Leben' v. Austria, D&R 44 (1985), p. 65 (72).

<sup>51</sup>See ECtHR case-law, Plattform 'Ärzte für das Leben' v. Austria, par 31.

полицией и опасности насилия. Таким образом, демонстрация, запланированная с причинением беспокойства, не будет защищена статьей 11.<sup>52</sup>

76. Даже если проведение различия между мотивом и конечным результатом может быть затруднительным, прецедентное право ЕСПЧ показывает, что свобода собраний не толкуется ограничительно. Ненасильственные сидячие забастовки, блокировавшие вход, были признаны мирными собраниями, а это означает, что вмешательство в их проведение должно быть обосновано в соответствии со статьей 11 пар. 2<sup>53</sup>.

77. Запрещение мирных спонтанных собраний путем предоставления гарантированной защиты только запланированным собраниям, имеет эффект предварительной цензуры, так как предполагается, что только ранее утвержденные 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. Если люди не имеют возможности присоединиться к группе людей, которые собрались вместе, чтобы мирно протестовать, событие теряет свое значение как попытка общественности оказывать влияние на власть.

78. С процедурной точки зрения, обязанность представить уведомление «не позднее, чем за 15 дней до предполагаемой даты» собрания, предусмотренная в статье 5 пар. 4, является обременительным. Необходимо сократить срок до 3-5 дней, и это условие должно применяться только «как правило» для обеспечения гибкости. Собрание не может быть запрещено только потому, что определенный срок уведомления о намерении провести его не был соблюден. На самом деле, в соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии, *«международное право прав человека не требует вводить в национальное законодательство положение о заблаговременном уведомлении о собрании»*.<sup>54</sup>

79. В любом случае, информация, необходимая для предоставления в заявлении, как это предусмотрено в статье 5, излишне подробна и может не только препятствовать организации собраний, но и может привести к невыдаче разрешения, поскольку последний параграф подразумевает, что в регистрации заявления может быть отказано, если оно не включает все требуемые данные. Таким образом, рекомендуется отменить это положение, и установить новую систему уведомления, которая предусматривала бы предоставление только основной информации об организаторах.

#### **е. Порядок рассмотрения заявления (статья 6)**

80. Статья 6 предусматривает, что орган, рассматривающий заявление о проведении массового мероприятия, должен уведомить организатора (ов) в письменной форме о своем решении не позднее чем за пять дней до даты проведения массового мероприятия. В недавнем совместном заключении ОБСЕ/БДИПЧ и Венецианской комиссии, уведомление в течение пяти дней до начала мероприятия было оценено как «необычно длинное», и срок был сокращен до четырех рабочих дней, хотя он тоже расценивался как длинный по сравнению с некоторыми другими странами<sup>55</sup>. Период, необходимый для рассмотрения заявления, должен быть связан с датой подачи заявления, а не с датой запланированного мероприятия. Поскольку Закон не указывает

<sup>52</sup> Appl.8440/78, *Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, D&R21 (1989), p. 150.

<sup>53</sup> Appl.8440/78, *Christians against Racism and Fascism v. the United Kingdom*, D&R21 (1989), p. 150.

<sup>54</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2<sup>nd</sup> edition, par 4.1.

<sup>55</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Joint Opinion no 592/2010 (CDL-AD(2010)033) on the Law on Peaceful Assemblies of Ukraine, of 19 October 2010, pars 28, 46

точных временных рамок, заявления могут быть поданы за несколько месяцев до мероприятия. Не ясно, почему организаторы должны быть уведомлены о негативном решении государственных органов за пять дней до планируемого собрания, тем более что этот закон не дает никаких гарантий относительно того, что обжалование таких решений будет рассмотрено судебными органами в срочном порядке до предполагаемой даты события.

81. В соответствии со статьей 6 Закона, властям, как предполагается, предоставлена свобода действий в запрещении мероприятий на основании неподходящей даты, времени, количества участников, погодных условий, оплаты услуг по поддержанию общественного порядка, предоставляемых органами внутренних дел, и расходов, связанных с медицинскими услугами и очисткой места проведения собрания после его окончания. Положение, в действительности, носит настолько широкий характер, что свобода действий органов власти в принятии решений о запрещении собраний практически превосходит возможности организаторов принять меры для соблюдения соответствующего положения.

82. Статья 6, следовательно, должна быть исключена из текста, так как она противоречит принципу презумпции в пользу проведения собраний. Запрещение собраний должны быть крайней мерой<sup>56</sup>. Учитывая позитивную обязанность Республики Беларусь (см. параграф выше) содействовать свободе собраний, законодательство должно предусматривать, что затраты на надлежащую охрану и безопасность (в том числе организация дорожного движения и толпы) должны полностью покрываться за счет государственных органов. Как говорится в Руководящих принципах БДИПЧ/ОБСЕ-Венецианской комиссии, государство не должно взимать дополнительную плату за надлежащее обеспечение безопасности<sup>57</sup>. Кроме того, от организаторов некоммерческих общественных собраний не должно требоваться получение страхования гражданской ответственности<sup>58</sup>.

83. Следует подчеркнуть, что затраты на проведение политических демонстраций являются неотъемлемой частью демократии.

84. Кроме того, официальное полномочие изменить время и место проведения собрания должно быть ограничено до минимально возможного. Оно также должно быть подкреплено доказательством того, что изменения максимально отражают намерение найти вариант с минимальным ущербом для собрания. Такие изменения должны быть предметом судебного рассмотрения (независимым и беспристрастным судом или трибуналом), и бремя обоснования изменений должно быть возложено на государственные органы<sup>59</sup>. Такие ограничения на время, место и порядок проведения также могут быть на законных основаниях наложены с целью сохранения общественного порядка, однако, нормальное функционирование транспорта и организаций не должно рассматриваться отдельно от прав и свобод других лиц и общественной безопасности. Там, где конкурирующие права вступают в конфликт, власти должны проводить параллельный контроль этих прав, отдавая приоритет праву на свободу собраний в тех случаях, когда свобода собраний приводит только к временному ограничению других прав.

#### **f. Обжалование решения о запрещении проведения массового мероприятия (статья 7)**

85. Статья 7 предусматривает возможность обжаловать решение, запрещающее собрание, в судебном порядке. Эта возможность приветствуется, но соответствующая процедура должна

<sup>56</sup>ODIHR-VC Joint Opinion No. 638/2011 (CDL-AD(2011)031) on the Draft Law on Peaceful Assembly of Ukraine.

<sup>57</sup>OSCE/ODIHR- Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par 32

<sup>58</sup>Id., pars 32, 198.

<sup>59</sup>Id., par 135.

регулироваться Законом. В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии «право на эффективное средство правовой защиты влечет за собой право обжаловать по существу любое ограничение или запрет на собрание. Вариант первичного рассмотрения в административном порядке может, как уменьшить нагрузку на суды, так и помочь создать более конструктивные отношения между властями и общественностью. Однако на случай если такой пересмотр не удовлетворяет заявителя, должен существовать механизм обжалования решения в независимом суде. Обжалование должно происходить оперативно и своевременно, для того чтобы любые изменения решения властей могли быть осуществлены без еще большего ущерба для прав заявителя. Окончательное решение или, по крайней мере, средство судебной защиты в виде судебного запрета должно быть предоставлено до указанной в уведомлении даты проведения собрания»<sup>60</sup>.

#### **g. Подготовка массового мероприятия (статья 8)**

86. Статья 8 предусматривает, что до получения разрешения на проведение массового мероприятия «организатор (организаторы), а также иные лица не вправе объявлять в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет или иных информационных сетях о дате, месте и времени его проведения, изготавливать и распространять с этой целью листовки, плакаты и иные материалы».

87. Вышеуказанное положение не только нарушает свободу собраний, но и свободу выражения мнения, защищаемую статьей 19 МПГПП и статьей 10 ЕКПЧ. Предпубликационная цензура, которая предположительно имеет место в данном случае, должна быть строго контролируема на предмет ее необходимости. Понятно, что запрет на обсуждение события до его официального разрешения создает препятствие для посещаемости собрания<sup>61</sup>. Организаторам и другим гражданам не должны мешать обсуждать их намерение провести собрание, пока они не заявляют о наличии разрешения компетентных органов, которого нет.

88. 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 на преждевременные объявления о собрании предстает как цензура. Объявление заранее о собрании, которое блокируется правительством, может быть исправлено при помощи заявления организаторов о том, что имела место отмена или изменение, в то время как эффект политической демонстрации усиливается посредством ее освещения в средствах массовой информации, ограничения, таким образом, будут иметь негативное влияние на полноценное осуществление этого права.

#### **h. Место и время проведения массовых мероприятий (статья 9)**

89. Ограничения на свободу мирных собраний допускается только в случае, если они предусмотрены законом, соразмерны и необходимы в демократическом обществе<sup>62</sup>. Наложение ограничения оправдано только в том случае, если все три условия выполнены одновременно. И в то время как ограничения могут быть введены на законных основаниях, как предусмотрено международными стандартами, эти основания никогда не должны быть

<sup>60</sup>OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Peaceful Assembly, 2nd edition, par. 4.6.

<sup>61</sup> See ECtHR case-law, *The Observer and Guardian v. the UK*, A 216 (1991).

<sup>62</sup>See Article 11 par 2 of the ECHR and Article 21 of the ICCPR.

расширены за счет дополнений в национальном законодательстве, и они не должны свободно интерпретироваться властями.<sup>63</sup>

90. Статья 9 предусматривает большой набор вариантов автоматических запретов в отношении места и времени собрания. В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии *«автоматическое применение правовых ограничений - например, запрет всех демонстраций в определенное время или в определенных местах или в общественных местах, пригодных для проведения собраний - как правило, чрезмерны и, таким образом, не проходят тест на пропорциональность, поскольку особое внимание не было уделено конкретным обстоятельствам каждого конкретного случая. Законодательные положения, которые ограничивают проведение собраний только в определенных местах или по определенным маршрутам (как в центре, так и в удаленных местах) серьезно подрывают коммуникативные цели свободы собраний, и поэтому их следует рассматривать prima facie как нарушение права»*<sup>64</sup>.

91. Кроме того Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии утверждают, что автоматические законодательные положения, которые запрещают собрания в определенное время или в отдельных местах, требуют гораздо больших обоснований, чем ограничения на отдельные собрания.<sup>65</sup> Неотложная социальная потребность должна обуславливать какие-либо ограничения. Также, статья 21 МПГПП гласит, что «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».

92. 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 определенного 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, а вноситься в категорию запрещенных собраний»*.<sup>66</sup> Таким образом, автоматический запрет на время (а именно, запрет собраний с 10 часов вечера до 8 часов утра), как предусмотрено в этой статье, также несоразмерен законным целям статьи 21 МПГПП. Любое ограничение на время, а также место должно пройти проверку на пропорциональность в каждом отдельном случае.<sup>67</sup> Текст должен быть пересмотрен для того, чтобы позволить больше гибкости и индивидуальное рассмотрение ситуации определенного собрания в соответствии с принципом пропорциональности.

93. Организатор собрания имеет право решать, какое место лучше всего подходит для цели собрания, так как это является сущностью свободы.<sup>68</sup> Все общественные места должны быть

<sup>63</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd addition, par 69.

<sup>64</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd addition, par 43.

<sup>65</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd addition, par 102.

<sup>66</sup> OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd addition, par 43.

<sup>67</sup> ODIHR-VC Joint Opinion no. 597/2010 (CDL-AD(2010)031) on the Public Assembly Act of the Republic of Serbia.

<sup>68</sup> ODIHR-VC Joint Opinion no. 597/2010 (CDL-AD(2010)031) on the Public Assembly Act of the Republic of Serbia; see also , ODIHR-VC Joint Opinion no 592/2010 (CDL-AD(2010)033) on the Draft Law on Assemblies of Ukraine.

открыты и доступны для проведения собрания<sup>69</sup>. Местные власти не должны быть уполномочены назначать места для собраний, как это происходит в настоящее время в соответствии со статьей 6 пар. 5 Закона. Также они не должны быть наделены правом определять места, где собрания запрещены. Это автоматическое ограничение должно быть исключено из закона, и вопрос должен быть урегулирован более дифференцированным способом в Законе. Единственным законным ограничением на место собрания может быть нахождение рядом с опасными объектами, которые представляют собой угрозу для жизни или безопасности, но только в тех случаях, когда они, как правило, не доступны для общественности. Если район вблизи опасного объекта является доступным для общественности, то, как представляется, нет оснований исключить проведение собрания в этом месте<sup>70</sup>.

94. Кроме того, Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ подтверждают возможность для организатора использовать частные или арендованные площади, которые потенциально доступны для всех.<sup>71</sup> Рекомендуется исключить полный запрет на проведение собраний в непосредственной близости от официальной резиденции Президента Республики Беларусь, Национального собрания и других государственных учреждений, перечисленных в статье 9 Закона, и оставить управление безопасностью в компетенции соответствующих правоохранительных органов.<sup>72</sup> Место собрания является одним из ключевых аспектов свободы, вместе с преследуемыми целями и временем собрания; а упомянутые места являются очень важными для мирных, не мешающих работе собраний: основная цель собрания – передать сообщение, и обычно, государственные органы, включая парламент и администрация Президента, являются теми, кому сообщение адресовано.

95. Последний абзац этой статьи запрещает одновременное проведение нескольких собраний на одном и том же месте или по тому же маршруту. В соответствии с Руководящими принципами ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии *«в случае, когда два или более несвязанных собраний планируются 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»*<sup>73</sup>. 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 полицейских ресурсов для управления собраниями нет. Более того, в Руководящих принципах ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии утверждается, что *«относящимся 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»*<sup>74</sup>.

96. Наконец, наблюдение, предусмотренное в статье 9 пар. 4, согласно которому места проведения массовых мероприятий, а также метро, железнодорожные, водные и воздушные транспортные объекты, которые могут быть использованы участниками массовых мероприятий,

<sup>69</sup> ODIHR-VC Joint Opinion no. 597/2010 (CDL-AD(2010)031) on the Public Assembly Act of the Republic of Serbia.

<sup>70</sup> ODIHR-VC Joint Opinion no. 487/2008 (CDL-AD(2008)025) on the Amendments to the Kyrgyz Law on the Right of Citizens to Assemble Peaceably, without Weapons, to Freely Hold Rallies and Demonstrations, par 24.

<sup>71</sup> ODIHR-VC Interim Joint Opinion no 596/2010 (CDL-AD(2010)049) on the Draft Law on Assemblies of the Republic of Armenia.

<sup>72</sup> ODIHR-VC Joint Opinion no. 484/2008 (CDL-AD(2008)025\_ on the Amendments to the Law on the Right of Citizens to Assemble Peaceably, without Weapons, to Freely Hold Rallies and Demonstrations of the Kyrgyz Republic.

<sup>73</sup> Id., par 4.3

<sup>74</sup> Id., par 123

могут быть оснащены фиксированными приборами видеонаблюдения и другим оборудованием безопасности, требует дальнейших комментариев.

97. Наблюдение должно отвечать нормам прав человека, а именно статье 17 МПГПП и статье 8 ЕКПЧ. Комитет ООН по правам человека указал, что неприкосновенность частной жизни имеет широкое значение, которое относится к сфере жизни человека, в котором он или она может свободно проявлять свою идентичность.<sup>75</sup> Венецианская комиссия подчеркнула, что: несмотря на то, что человек ожидает меньшую конфиденциальность в общественных местах, это не означает, что он или она отказываются от этих фундаментальных прав.<sup>76</sup>

98. Венецианская комиссия указала на то, что люди должны быть предупреждены о том, что за ними ведется наблюдение в общественных местах, или же система наблюдения должна быть видима. Подобное наблюдение требует дополнительного изучения в условиях политических репрессий<sup>77</sup>. Люди, за которыми ведется наблюдение, должны иметь эффективные средства правовой защиты в их распоряжении на случай, если они посчитают, что их права были нарушены; они также должны быть проинформированы о средстве правовой защиты и о том, как его использовать. Личные данные, приобретенные в результате наблюдения, должны быть получены и обработаны в рамках закона и справедливости.<sup>78</sup>

99. Наблюдение, предусмотренное в статье 9 Закона, усиливается в статье 11 Закона, которая позволяет властям «производить фотосъемку, аудио- и видеозаписи участников массовых мероприятий». Это положение предполагает еще 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. Вышеуказанное 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.

#### **i. Порядок проведения массовых мероприятий (статья 10)**

100. Статья 10 пар. 1 предусматривает, что выступления участников «проводятся в определенное 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 статьей 19 МПГПП и статьей 10 ЕКПЧ и является важным элементом свободы собраний.

101. 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

<sup>75</sup>See the dissenting opinion in the Human Rights Committee case, *Coeriel and Aurik v The Netherlands* (453/91).

<sup>76</sup>Venice Commission Opinion no 404/2006 (CDL-AD(2007)014) on Video Surveillance in Public Places by Public Authorities and the Protection of Human Rights, par 79.

<sup>77</sup>See COMMDH042(2011) Press release on the increasing repression in Belarus.

<sup>78</sup>Venice Commission Opinion no 404/2006 (CDL-AD(2007)014) on Video Surveillance in Public Places by Public Authorities and the Protection of Human Rights.



незаконными, и их запрещение будет оправдано в свете требования найти баланс между свободой собраний и другими правами человека, в том числе запрещением дискриминации.

102. Существует, однако, тонкая грань между степенью необходимого ограничения для обеспечения осуществления других прав человека и посягательством на свободу собраний и свободу выражения мнений. Тестом является наличие элемента насилия. Руководящие принципы ОБСЕ/ОБСЕ-Венецианской комиссии предусматривают, что *«критерием должно ... быть наличие непосредственной угрозы применения насилия»*<sup>79</sup>. 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».

103. Статья 10 пар. 3 также 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 властями<sup>80</sup>. Государственные органы не должны накладывать никаких дополнительных финансовых плат за предоставление адекватных и соответствующих полицейских или других государственных служб, также как и за медицинские услуги и за услуги по уборке. Граждане не должны напрямую и дополнительно платить правоохранительным органам за выполнение их обязанностей, так как именно эти услуги покрываются за счет налогообложения. Ответственность за уборку после общественного собрания должна быть возложена на муниципальные власти. Организаторы не должны нести ответственность за регулярную уборку общественного пространства, где проводилось собрание. Такое требование может быть оправдано только в том случае, если остается слишком большое количество мусора или происходят другие изменения в пространстве из-за особых обстоятельств.

104. 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 введенное ограничение должно иметь формальную основу в законе и соответствовать Европейской Конвенции по правам человека и другим международным документам по правам человека...»*<sup>81</sup>.

105. В целом, порядок проведения массовых мероприятий, приведенный в статье 10, установлен так, чтобы сорвать намерения организаторов массового мероприятия, вместо того, чтобы способствовать собраниям на основе презумпции в пользу проведения собраний. В этой статье отсутствует аспект «свободы» проведения собрания. Почти каждая деталь должна быть организована в соответствии с ограничительными рамками: «определенное время», «отведенное для этого место», присутствие организаторов и их обязанности, которые обременены обязанностью обеспечивать порядок и расходами. Все эти положения должны быть пересмотрены в соответствии с тремя основными вышеупомянутыми принципами:

<sup>79</sup>OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par 95.

<sup>80</sup>This was also stated in the ECtHR's judgment in the case of Balçık and Others v. Turkey, no. 25/02, par 49

<sup>81</sup>Id., par. 2.3

презумпция в пользу проведения собраний, обязанность государства защищать мирные собрания и принцип соразмерности.

**j. Соблюдение общественного порядка (статья 11)**

106. Статья 11 Закона о массовых мероприятиях 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 или 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 только в отношении лиц, нарушающих общественный порядок, использующих речи ненависти или провоцирующих насилие, но не в отношении каждого участника собрания<sup>82</sup>.

107. Кроме того, ряд ограничений, содержащихся в статье 11, не являются ни законными, ни оправданными. Например, в соответствии с этим положением, 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 собраний такова, что простое неудобство не является достаточным основанием для перемещения или запрещения собраний, и подобные меры должны применяться только в случаях создания необоснованных и чрезмерных помех<sup>83</sup>.

108. Статья 11 также предусматривает, что люди не могут защитить свои лица под масками. Такой запрет является нарушением права на свободу выражения мнения, а также права на личностную идентичность, на выбор внешнего вида в соответствии со статьей 17 МПГПП и Статьей 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, чье поведение создает возможную причину для ареста, и до тех пор, пока маска не создает явной и непосредственной опасности неизбежного незаконного поведения»*.<sup>84</sup>

109. Кроме того, положения, согласно которым сотрудники правоохранительных органов могут ограничить число участников собрания с учетом вместимости места, что является достаточно субъективным критерием, не являются допустимыми в соответствии с международными стандартами. Кроме того, проведение обыска участников, проверка их вещей и не допуск участников к месту проведения собрания не должно быть разрешено только при наличии доказательств, что эти меры необходимы для предотвращения серьезных беспорядков. Язык закона не содержит ограничений на участие властей в такой деятельности. Оно должно быть только допустимо в соответствии с предварительным уведомлением организаторов, а также в соответствии с распоряжением суда после слушания дела по вопросу законного характера таких мер с учетом конкретных обстоятельств и с демонстрацией необходимости таких действий. Бремя предоставления доказательств должно быть возложено на власти.

<sup>82</sup>Cf., ODIHR-VC Joint Opinion no. 597/2010 (CDL-AD (2010)031) on the Public Assembly Act of the Republic of Serbia.

<sup>83</sup>OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par 80; ODIHRVC Joint Opinion no. 556/2009, (CDL-AD(2009)052), on the Order of Organizing and Conducting Peaceful Events of Ukraine, par. 51

<sup>84</sup>OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition. par 98

110. Кроме того, 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. Однако полное запрещение, как это предусмотрено в настоящее время, должно быть исключено из Закона.

111. В последнем параграфе статьи 11 предусматривается, что «порядок организации взаимодействия правоохранительных органов, организаторов массовых мероприятий и представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка, по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий определяется Советом Министров Республики Беларусь». Это потенциально полезное положение, но неясно, как это будет работать на практике. Как подчеркивается 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<sup>85</sup>. Тем не менее, установление таких каналов коммуникации не должно использоваться таким образом, чтобы подрывалось осуществление права на свободу собраний, например, путем предоставления властям механизмов навязывания условий собрания (в обход соответствующих формальных юридических процедур).

#### **к. Прекращение массового мероприятия (статья 12)**

112. Статья 12 предусматривает возможность прекращения массового мероприятия. Возможность прекратить мирные собрания должна использоваться исключительно как крайняя мера. Пока собрание остается мирным, ему должно оказываться содействие со стороны властей. Кроме того, как Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ заявили и в других контекстах, «разгон может происходить, если сотрудники правоохранительных органов не приняли все разумные меры для содействия и защиты собрания от вреда и существует непосредственная угроза насилия»<sup>86</sup>. Собрания должны регулироваться правилами национального руководства для полиции. Законодательство должно потребовать, чтобы такое руководство было разработано<sup>87</sup>. Невыполнение условий, предоставленных в уведомлении, не должно быть основанием для прекращения собрания, хотя оно может быть основанием для последующих пропорциональных санкций.

113. Законодательство также должно предусматривать четкое разграничение между насильственными и ненасильственными демонстрантами и теми, кто совершает противоправные действия. То есть, все собрание не должно быть прекращено из-за действий одной группы лиц. В самом деле, Руководящие принципы ОБСЕ/БДИПЧ-Венецианской комиссии ясно указывают на то, что разгон не должен осуществляться в случаях, когда

---

<sup>85</sup>Id., par 152

<sup>86</sup>Venice Commission Opinion no. 532 / 2009 (CDL-AD(2009)035) on the Draft Law on Meetings, Rallies and Manifestations of Bulgaria; ODIHR-VC Joint Opinion no. 597/2010 (CDL-AD(2010)031) on the Public Assembly Act of the Republic of Serbia; ODIHR-VC Joint Opinion no. 574/2010 (CDL-AD(2010)016) on the Act of Public Assembly of Sarajevo Canton. See also Manfred Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights, Engel 1993, p. 382.

<sup>87</sup>See ODIHR-VC Joint Opinion no. 556/2009, (CDL-AD(2009)052), on the Order of Organizing and Conducting Peaceful Events of Ukraine, par 66.

небольшие группы участников собрания применяют насилие. В таких случаях, следует принять меры в отношении этих лиц (см. также раздел об ответственности и возмещении вреда ниже). Также, если провокатор проникает на мирное собрание, власти должны принять необходимые меры для устранения провокаторов вместо того, чтобы прекратить, разогнать собрание или объявить его незаконным. Как упоминалось выше, неподача заявления на разрешение проведения собрания или не следование определенной процедуре никогда не должны сами по себе привести к разгону собрания.

#### I. Ответственность организаторов и участников и возмещение вреда (статьи 15 и 16)

114. 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»*<sup>88</sup>. 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 правоохранительных органов.

115. Статья 15 предусматривает, в общих и расплывчатых выражениях, что ответственность лиц, нарушающих порядок организации и/или проведения собраний, должна быть установлена в соответствии с «законами Республики Беларусь». Пункт об ответственности в статье 15 является слишком широким. Кроме того, хотя это положение касается ответственности организаторов и участников собрания, не ясно, будет ли оно применяться также к должностным лицам, работающим в правоохранительных органах и местных органах исполнительной власти. Венецианская комиссия и ОБСЕ/БДИПЧ рекомендуют ясно сформулировать пункт об ответственности за несоблюдение любого положения таких законов, как это указывается здесь, четко указать максимальное наказание и обеспечить, чтобы во всех случаях указанные наказания были строго пропорциональны характеру нарушения.<sup>89</sup> Положение об этой ответственности должно быть ясно и подробно изложено в настоящем Законе в соответствии с соответствующими международными и европейскими стандартами.

116. Далее, статья 15 не указывает, предусматривается ли индивидуальная ответственность только за те правонарушения, которые лицо совершило лично. Организаторы собраний все еще явно не освобождены от ответственности за неисполнение своих обязанностей в случаях, когда они предприняли все разумные усилия, чтобы сделать это, или за незаконные действия или недостойное поведение конкретных участников или третьих лиц. Напротив, широкая формулировка статьи 15 может быть истолкована как принятие самой широкой формы ответственности, поскольку не делается различия между мирными демонстрантами и применяющими насилие. Власти также не обязаны проводить различие между теми, кто сохраняет мирное поведение, и теми, кто на самом деле использует насилие или наносит ущерб имуществу. В результате, организаторы вполне могут быть привлечены к ответственности за преступления, совершенные другими лицами, без сильного и надежного доказательства того, что они сами участвовали в этих нарушениях<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup>Id., par 5.6

<sup>89</sup>ODIHR-VC Joint Opinion no 592/2010 (CDL-AD(2010)033) on the Law on Peaceful Assemblies of Ukraine, of 19 October 2010, par 46.

<sup>90</sup>See OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly, 2nd edition, par 111; ECHR case-law, *Ezelin v. France*, application no 11800/85, par 53.

117. Статья 15 пар. 2 содержит серьезную 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 настоящего 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. Роспуск политических партий и других организаций является крайней существующей санкцией и никогда не должен применяться, только если такая мера является пропорциональной и необходимой в демократическом обществе. Роспуск политической партии должен использоваться только в качестве крайней меры, и решение должно приниматься в судебном порядке с соответствующими гарантиями обеспечения справедливого слушания<sup>91</sup>. Насильственный роспуск неправительственных организаций должен иметь место только в случае банкротства, продолжительного бездействия или серьезных нарушений<sup>92</sup>, что означает умышленное участие в мероприятиях, несовместимых с ее целями, то есть в случаях нарушения закона, имеющего непосредственное отношение к неправительственным организациям. Ни одно из указанных выше требований не отражено в статье 15 пар. 2. Для того чтобы обеспечить совместимость этого положения с правом на свободу объединений согласно статье 22 МПГПП, рекомендуется исключить из Закона параграф 2 статьи 15 и вместо него четко определить ответственность, что позволило бы установить пропорциональные санкции за невыполнение должным образом истолкованных обязанностей.

118. Статья 16 этого закона предусматривает, что вред, «причиненный организаторами и участниками массового мероприятия государству, гражданам и 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 предстает как ограниченное ущербом, нанесенным намеренно или по неосторожности, равно как и это требование не налагается на человека, который на самом деле нанес ущерб.

119. Венецианская комиссия и БДИПЧ/ОБСЕ готовы предоставить дополнительную помощь белорусским властям, в случае необходимости, для внесения изменений в Закон.

---

<sup>91</sup>See the OSCE/ODIHR-Venice Commission Guidelines on Political Party Regulation, issued in 2011, par 17, Interpretative Notes pars 51-52

<sup>92</sup>As an example of European practice in this field, see the Council of Europe's Recommendation to member states CM/Rec(2007)14 on the legal status of non-governmental organizations in Europe, adopted by the Committee of Ministers on 10 October 2007, pars 44 and 74