**КРАТКИЙ АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СВОБОДЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ В РК**

Право на свободу мирных собраний, наряду со свободой выражения мнений и свободой объединения, лежит в основе любой функционирующей демократической системы[[1]](#footnote-1).

Свобода мирных собраний является одним из основных прав человека, которыми могут пользоваться и которые могут быть реализованы отдельными людьми и группами, формальными и неформальными объединениями, юридическими лицами и иными видами общественных структур.

Собрания могут служить множеству целей, в том числе для демонстрации различий, выражения непопулярного мнения или мнения меньшинства.

Защита свободы мирных собраний является принципиально важным фактором для создания толерантного и плюралистического общества, в котором могут мирно сосуществовать группы с различными убеждениями, обычаями или образом мышления.

Под собранием, право на свободу которого требует специальной защиты, понимается общественное мероприятие, организованное физическими и/или юридическими лицами в открытом публичном месте для мирного, без оружия выражения общественных, групповых или личных интересов и/или протеста.

Любые ограничения права на свободу мирных собраний должны быть основаны на положениях закона и соответствовать международным инструментам в области прав человека.

В этом отношении чрезвычайно важную роль играет четко сформулированное законодательство, позволяющее определить пределы допустимых полномочий для усмотрения властей. Сам закон должен соответствовать международным стандартам в области прав человека и должен быть достаточно конкретным с тем, чтобы дать возможность каждому лицу определить, является ли его поведение нарушением закона и какими могут быть наиболее вероятные последствия таких нарушений.

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

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

Важным элементом права на свободу мирного собрания является место его проведения. Собрания являются таким же законным использованием публичного пространства, как и торговля, движение транспорта или пешеходов. Это соображение должно учитываться при рассмотрении необходимости каких-либо ограничений.

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

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

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

Анализ законодательства Республики Казахстан, регулирующего право на свободу мирных собраний, показывает, что оно практически полностью не соответствует вышеприведенным принципам и рекомендациям.

Главной целью регулирования и в законодательстве, и в правоприменительной практике в Республики Казахстан является не обеспечение и защита конституционного права человека на свободу мирных собраний, а поддержание правопорядка, в основном, от воображаемых угроз.

Гарантии свободы мирного собрания в Республике Казахстан содержатся в статье 32 Конституции РК[[2]](#footnote-2): «*Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц*».

В дополнение к этому статья 39 Конституции РК[[3]](#footnote-3) устанавливает: «*1. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения...*».

Правовое регулирование свободы мирных собраний в Казахстане началось с Постановления Верховного Совета РК[[4]](#footnote-4) и в настоящее время осуществляется посредством применения Закона РК о мирных собраниях[[5]](#footnote-5) (далее – Закон).

Отдельные нормы, касающиеся правового регулирования свободы мирных собраний в Республике Казахстан, содержатся в Законе РК об органах внутренних дел[[6]](#footnote-6).

К подзаконным актам, регулирующим свободу мирных собраний в Казахстане, относятся: Правила об организации работы подразделений органов внутренних дел по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности граждан при проведении мероприятий общественными объединениями на улицах и в других общественных местах[[7]](#footnote-7)» и Инструкция об организации патрульно-постовой службы органов внутренних дел Республики Казахстан по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности[[8]](#footnote-8).

Но наиболее широко правовое регулирование мирных собраний на территории конкретных населенных пунктов с точки зрения места проведения нашло свое отражение в решениях маслихатов (местных представительных органов власти). За последние десять лет было принято несколько десятков решений маслихатов, посвященных дополнительной регламентации порядка проведения мирных собраний.[[9]](#footnote-9)

Наконец, Кодекс РК об административных правонарушениях[[10]](#footnote-10) и Уголовный кодекс РК[[11]](#footnote-11) (статья 334) содержат санкции за нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций от штрафов и административного ареста на срок до 15 суток и до лишения свободы на срок до одного года.

Учитывая международные стандарты в области обеспечения свободы мирного собрания, изложенные в Международном пакте о гражданских и политических правах (МПГПП), ратифицированном Республикой Казахстан, других международных документах по правам человека, в решениях Европейского Суда по правам человека и вышеупомянутых Руководящих принципах по свободе собраний[[12]](#footnote-12), можно сделать ряд выводов, касающихся действующего законодательства Казахстана в этой области.

Существующее в Законе о порядке проведения собраний, митингов[[13]](#footnote-13)… определение не соответствует принятым в международной практике категориям мирных собраний, поскольку помимо митингов, шествий, демонстраций и пикетов (в данном случае голодовки в общественных местах, возведение юрт и палаток, определенное в казахстанском законодательстве, можно рассматривать как особую форму акции протеста, схожую с пикетом) отдельно используется термин «собрание». То есть, в законодательстве регулируются не только мирные собрания, понимаемые как публичные акции в открытом публичном месте, но и собрания так таковые.

В действующем законодательстве нигде не дано толкование понятия «*собрание*», впрочем, так же, как и понятий «*демонстрация*», «*шествие*», «*митинг*», «*пикет*», что нарушает принцип юридической предсказуемости и определенности и дает возможность совершенно произвольно определять то или иное скопление, группу или акцию граждан, как незаконное собрание или пикет.

Правовое регулирование всех форм мирных собраний, охватываемых Законом, имеет разрешительный, а не уведомительный характер и осуществляется по одинаковым правилам.

Так для проведения мирного собрания в местный исполнительный орган подается заявление в письменной форме, причем не позднее, чем за 10 дней до намеченной даты его проведения. В заявлении должны указываться цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время его начала и окончания, предполагаемое количество участников, фамилии, имена, отчества уполномоченных (организаторов) и лиц, ответственных за соблюдение общественного порядка, место их жительства и работы (учебы), дата подачи заявления. Срок подачи заявления исчисляется со дня его регистрации в местном исполнительном органе. Местный исполнительный орган рассматривает заявление и сообщает уполномоченным (организаторам) о принятом решении не позднее, чем за пять дней до времени проведения мероприятия, указанного в заявлении.

Подобный порядок касается всех видов мирных собраний, определенных в Законе: собраний, митингов, шествий и демонстраций и пикетов.

Это делает практически невозможным проведение спонтанных акций, связанных с выражением протеста или иных общественных проявлений в связи с событиями, вызывающими экстренную общественную реакцию.

Статья 10 Закона[[14]](#footnote-14) предусматривает, что «*местные представительные органы могут дополнительно регламентировать порядок проведения собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций с учетом местных условий и в соответствии с требованиями настоящего Закона*».

Используя это положение Закона местные представительные органы власти (маслихаты) путем принятия решений о дополнительной регламентации порядка проведения мирных собраний выделили на территории населенных пунктов одно-два публичных места для проведения собраний.

Подобными решениями, хотя и имеющими рекомендательный характер, непосредственно руководствуются местные органы исполнительной власти, в том числе правоохранительные, делая такие виды мирных собраний, как шествие, процессия или демонстрация вообще практически невозможными для реализации, поскольку сами эти формы мирных собраний предполагают движение от одного пункта к другому.

Этими решениями нарушается и принцип проведения собраний в пределах «видимости и слышимости» целевой аудитории.

Согласно статье 7[[15]](#footnote-15) Закона местный исполнительный орган запрещает собрание, митинг, шествие, пикетирование или демонстрацию, если целью их проведения является разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной нетерпимости, сословной исключительности, насильственное ниспровержение конституционного строя, посягательство на территориальную целостность республики, а также нарушение других положений Конституции, законов и иных нормативных актов Республики Казахстан, либо их проведение угрожает общественному порядку и безопасности граждан.

Подобная формулировка дает возможность столь расширительного и произвольного толкования, что во многих случаях трудно предсказать, какие именно угрозы общественному порядку, безопасности граждан и т.д. могут быть усмотрены и явиться основаниями для отказа организаторам мирного собрания в проведении митинга или пикета.

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

Действующее законодательство не содержит ни понятия¸ ни обеспечения права на контр-демонстрацию, ни порядка деятельности органов по поддержанию общественного порядка и защиты прав как участников основного мероприятия, так и контр-демонстрации.

Однако статья 6 Закона[[16]](#footnote-16), устанавливающая, что «*государственные органы, общественные объединения, а также граждане, не вправе препятствовать собраниям, митингам, шествиям, пикетам и демонстрациям, проводимым с соблюдением порядка, установленного настоящим Законом*» дает возможность ее интерпретации, как запрещающей проведение контр-демонстрации.

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

Согласно статье 2 Закона, заявления о проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации, подают уполномоченные трудовых коллективов, общественных объединений или отдельных групп граждан Республики Казахстан, достигшие восемнадцатилетнего возраста.

Исходя из подобной формулировки, можно сделать вывод, что отдельное лицо не вправе подавать заявление о пикете или митинге, что находится в явном противоречии с международными нормами, поскольку они гарантируют свободу мирных собраний каждому человеку, в том числе при определенных, не ущемляющих права человека, ограничениях и несовершеннолетним согласно Конвенции ООН о правах ребенка[[17]](#footnote-17).

Согласно статье 11 Закона[[18]](#footnote-18) «*порядок организации и проведения собраний и митингов, установленный настоящим Законом, не распространяется на собрания и митинги трудовых коллективов и общественных объединений, проводимые в соответствии с законодательством, их уставами и положениями в закрытых помещениях*».

Исходя из формулировки этой статьи, следует, что на любые иные собрания и митинги, организуемые в закрытых помещениях не трудовыми коллективами и не общественными объединениями, а, например, отдельными гражданами, группами граждан, коммерческими организациями, фондами или учреждениями, распространяется порядок, установленный данным Законом.

Вышеприведенный анализ позволяет сделать следующий вывод: законодательство и правоприменительная практика Республики Казахстан, касающиеся права на мирное собрание, в значительной степени не соответствует международным стандартам, в том числе обязательствам по Международному пакту о гражданских и политических правах, других международных договоров по правам человека, а также обязательствам в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, в частности Руководящих принципов по свободе собраний.бязательств в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, в частности Руководящих принципов ОБСЕ по св

1. Здесь и далее содержание права на свободу мирных собраний и основные принципы его обеспечения приводятся на основе Руководящих принципов по свободе мирных собраний. Издание 2-е, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы, 25 октября 2010 г., http://www.osce.org/ru/odihr/83237 [↑](#footnote-ref-1)
2. См. Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями на 02.02.2011), статья 32, http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\_ [↑](#footnote-ref-2)
3. См. Конституция Республики Казахстан, принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года (с изменениями и дополнениями на 02.02.2011), статья 39, http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000\_ [↑](#footnote-ref-3)
4. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан Республики Казахстан от 4 июля 1992 года «Об обеспечении исполнения законодательства, регламентирующего порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций» [↑](#footnote-ref-4)
5. См. Закон Республики Казахстан №2126 от 17 марта.1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями на 20.12.04 г.), http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126\_#z11 [↑](#footnote-ref-5)
6. См. Закон Республики Казахстан №2707 от 21 декабря 1995 года «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» (с изменениями и дополнениями на 03.07.2013 г.), http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002707\_ [↑](#footnote-ref-6)
7. См. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан №665 от 6 декабря 2000 года «Об утверждении Правил об организации работы подразделений органов внутренних дел по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности граждан при проведении мероприятий общественными объединениями на улицах и в других общественных местах», http://adilet.zan.kz/rus/docs/V000001368\_ [↑](#footnote-ref-7)
8. Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан №475 от 5 июля 2002 года «Об утверждении Инструкции об организации патрульно-постовой службы органов внутренних дел Республики Казахстан по обеспечению охраны общественного порядка и безопасности» (с изменениями и дополнениями на 23 августа 2006 г.), http://adilet.zan.kz/rus/docs/V020001938\_ [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Решение XVII сессии Маслихата города Алматы от 29.07.2005 г. «Некоторые вопросы рационального использования объектов городской инфраструктуры»

   - Решение Хромтауского районного маслихата Актюбинской области №116 от 10 июля 2013 года

   - Решение маслихата города Актобе Актюбинской области №90 от 22 ноября 2012 года

   - Решение Каракиянского районного маслихата Мангистауской области №2/20 от 13 апреля 2012 года

   - Решение Тупкараганского районного маслихата Мангистауской области №7/45 от 12 сентября 2012 года

   - Решение Аккольского районного маслихата Акмолинской области №С 45-8 от 12 декабря 2011 года

   - Решение маслихата Качирского района Павлодарской области от 24 февраля 2011 года №1/29

   - Решение LI сессии III созыва Карагандинского городского маслихата №3 от 13 июля 2007 года

   - Решение Балхашского городского маслихата Карагандинской области №45/437 от 16 июля 2007 года

   - Решение маслихата города Экибастуза Павлодарской области №159/15 от 17 марта 2009 года

   - Решение маслихата города Астаны №161/30-II от 2 мая 2002 года

   - Решение Степногорского городского маслихата Акмолинской области №5С-8/5 от 8 августа 2012 года

   - Решение Егиндыкольского районного маслихата Акмолинской области №4С 31-4 от 2 марта 2011 года

   - Решение Мугалжарского районного маслихата Актюбинской области №56 от 21 декабря 2012 года

   - Решение Бейнеуского районного маслихата №5/30 от 11 июня 2012 года

   - Решение Кокшетауского городского маслихата Акмолинской области № С-20/5 от 12 февраля 2009 года

   - Решение Каргалинского районного маслихата Актюбинской области №114 от 30 апреля 2013

   - Решение Есильского районного маслихата Акмолинской области №35/3 от 1 марта 2011 года

   - Решение Атырауского городского маслихата Атырауской области №125 от 21 июня 2013

   - Решение Мунайлинского районного маслихата № 3/30 от 16 апреля 2012 года

   - Решение Мангистауского районного маслихата Мангистауской области №4/29 от 10 июля 2012

   - Решение маслихата Федоровского района Костанайской области № 234 от 23 ноября 2009 года

   - Решение 33 сессии Абайского районного маслихата Карагандинской области №33/395 от 1 марта 2011 года

   - Решение Буландынского районного маслихата Акмолинской области №4С-23/6 от 12 декабря 2009

   - Решение Жаркаинского районного маслихата Акмолинской области №5С-15/2 от 15 января 2013 года

   - Решение Астраханского районного маслихата Акмолинской области №4С-40-5 от 13 декабря 2011

   - Решение Аршалынского районного маслихата Акмолинской области №31/8 от 4 ноября 2010 года

   - Решение маслихата Павлодарского района Павлодарской области №25/238 от 17 февраля 2011 года

   - Решение маслихата Сарыкольского района Костанайской области №85 от 20 мая 2013

   - Решение Целиноградского районного маслихата Акмолинской области №89/12-5от 21 февраля 2013 года

   - Решение маслихата города Аркалыка Костанайской области №180 от 21 июля 2009 года

   - Решение маслихата города Рудного Костанайской области №422 от 25 марта 2011 года

   - Решение Приозерского городского маслихата Карагандинской области №234/37 от 25 февраля 2011 года

   - Решение Актауского городского маслихата Мангистауской области № 4/46 от 19 июля 2012 года

   - Решение Кызылординского городского маслихата №19/2 от 16 июля 2013 года

   - Решение маслихата Узункольского района Костанайской области №256 от 19 апреля 2010 года

   - Решение Енбекшильдерского районного маслихата Акмолинской области №С-15/7 от 26 апреля 2013 года

   - Решение Бурабайского районного маслихата Акмолинской области №С-31/1 от 2 марта 2011 года

   - Решение 10 сессии Бухар-Жырауского районного маслихата Карагандинской области №9 от 19 декабря 2008 года [↑](#footnote-ref-9)
10. См. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях №155 от 30 января 2001 года, статья 373, http://adilet.zan.kz/rus/docs/K010000155 [↑](#footnote-ref-10)
11. См. Уголовный кодекс Республики Казахстан №167 от 16 июля 1997 года, введен в действие с 01 января 1998 г., статья 334, http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z970000168\_#z0 [↑](#footnote-ref-11)
12. См. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. Издание 2-е, БДИПЧ ОБСЕ и Венецианская комиссия Совета Европы, 25 октября 2010 г., http://www.osce.org/ru/odihr/83237 [↑](#footnote-ref-12)
13. См. Закон Республики Казахстан №2126 от 17 марта.1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями на 20.12.04 г.), статья 1, http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126\_#z11 [↑](#footnote-ref-13)
14. См. Закон Республики Казахстан №2126 от 17 марта.1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями на 20.12.04 г.), статья 10, http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126\_#z11 [↑](#footnote-ref-14)
15. См. Закон Республики Казахстан №2126 от 17 марта.1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями на 20.12.04 г.), статья 7, http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126\_#z11 [↑](#footnote-ref-15)
16. См. Закон Республики Казахстан №2126 от 17 марта.1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями на 20.12.04 г.), статья 6, http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126\_#z11 [↑](#footnote-ref-16)
17. См. Конвенция о правах ребенка. Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года. Ратифицирована Республикой Казахстан в соответствии с Постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 года [↑](#footnote-ref-17)
18. См. Закон Республики Казахстан №2126 от 17 марта.1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (с изменениями и дополнениями на 20.12.04 г.), статья 11, http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126\_#z11 [↑](#footnote-ref-18)