

УДК 342.727

Шоткин Б.Ж.,
ведущий научный сотрудник, советник юстиции
(e-mail: 7171123@prokuror.kz);

Имангалиев Н.К.,
главный научный сотрудник, кандидат юридических наук,
ассоциированный профессор, старший советник юстиции
(Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре РК, г. Косшы,
Республика Казахстан, e-mail: nurtai_0101@mail.ru)

Дебюрократизация реализации права на свободу мирных собраний в Республике Казахстан

Аннотация. Авторы проводят анализ отечественного законодательства о мирных собраниях, правоприменительной практики рассмотрения уведомлений о проведении мирных собраний, причины и условия нарушения гражданами уведомительного порядка проведения мирных собраний. Указанные права могут ограничиваться в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц. В статье рассмотрены предусмотренные законом условия проведения мирных собраний, права их организаторов и участников. В завершение анализа авторами предложен алгоритм возможного оцифрования процедуры уведомления государственных органов о проведении мирных собраний. Указанное новшество согласуется с одним из важных принципов дебюрократизации – «цифровизации по умолчанию».

Ключевые слова: митинг, демонстрация, шествие, пикет, мирное собрание, цифровизация, уведомление, алгоритм.

Согласно статье 32 Конституции граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Вместе с тем, там же указано, что пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц.

Данное ограничение согласуется со ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, где допускаются ограничения этого права, «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» [1].

Исходя из этого, порядок реализации права на свободу собраний в Казахстане регламентирован отдельным законом. В нем нет ограничений, а лишь закреплены условия проведения мирных собраний и права их организаторов и участников. Эти права подкреплены наличием административного и уголовного наказания за незаконное воспрепятствование в проведении мирных собраний, ограничение пользования этими правами.

Так, ч. 1 ст. 488 Кодекса об административных правонарушениях с 6 июня 2020 г. введена ответственность за воспрепятствование организации и проведению мирных собраний. Если это действие имеет признаки уголовно наказуемого деяния, то ст. 155 Уголовного кодекса предусмотрена уголовная ответственность. В данном случае приняты во внимание положения ст. 21 названного выше Пакта и Сиракузских принципов толкования ограничений и отступлений от положений Пакта о том, что любое ограничение (мера наказания) должно быть необходимым, минимальным и соразмерным [2].

25 мая 2020 г. в Казахстане принят новый Закон «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» (далее — Закон) [3]. Разработка данного Закона осуществлена в рамках реализации Послания Главы государства от 2 сентября 2019 г. «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана» и Концепции «слышащего государства» в Казахстане. В ней участвовали гражданские активи-

сты и представители неправительственных организаций. Все их рекомендации, в том числе об уведомительном порядке проведения публичных акций, были учтены в проекте нового Закона. Все это позволяет каждому человеку активно использовать право на свободу мирных собраний.

Вместе с тем, в целях дальнейшего совершенствования, с учетом развития цифровизации, видится целесообразным оцифровать и автоматизировать сам процесс уведомления и подачи заявления о проведении мирных собраний. Это коррелируется с поручением Главы государства об «упрощении процедур получения разрешения на проведение митингов» [4]. Более того, уведомление гражданами и подача ими заявлений о проведении мирных собраний в цифровом формате согласуется с одним из принципов дебюрократизации — «цифровизация по умолчанию» [5].

В настоящее время единого учета уведомлений и заявлений не имеется, уполномоченные органы ведут самостоятельную статистику, не позволяющую оценить реальную картину, выявлять очаги социальной напряженности и планировать работу госорганов. Электронный формат подачи и рассмотрения уведомлений и заявлений о проведении мирных собраний в сервисе Е-Өтініш позволит надзирающим и контролирующим органам анализировать поднимаемые населением вопросы, а интеграция со «Smart data Ykimet» позволит установить условия и планировать меры по их локализации.

В большинстве случаев причинами отказа гражданам в проведении мирных собраний является незнание требований Закона. Организаторами не соблюдаются сроки уведомления либо подачи заявления. Так, согласно Закону уведомление о проведении пикетирования, собрания либо митинга подается в срок не позднее, чем за 5 дней до дня его проведения, в случае же с заявлением о проведении шествия либо демонстрации — не позднее 10 дней. Несоблюдение сроков подачи уведомления либо заявления является одним из оснований для отказа. Более того, ст. ст. 10 и 12 Закона установлены требования к уведомлению и заявлению, неполнота заполнения которых также является основанием для отказа.

Кроме того, п. 6 ст. 5 Закона установлены ограничения к организаторам мирных собраний. Организатором мирного собрания не может быть:

- гражданин РК, признанный судом недееспособным либо ограниченно дееспособным или которому назначено наказание по приговору суда в виде исправительных работ, привлечения к общественным работам, ограничения свободы, ареста, лишения свободы, на период отбывания наказания;
- гражданин РК, имеющий непогашенную или неснятую судимость за участие в массовых беспорядках, государственную измену, шпионаж, экстремистские и террористические преступления, нарушение порядка организации и проведения мирных собраний;
- юридическое лицо, не прошедшее регистрацию в установленном законодательством РК порядке;
- организация, деятельность которой приостановлена или запрещена в установленном законами РК порядке.

Предоставленные для акимата сроки рассмотрения уведомления (3 рабочих дня) и заявления (7 рабочих дней) зачастую недостаточны для проверки организатора. В соответствии со ст. 11 Закона акимат в течение 3 рабочих дней со дня регистрации уведомления должен сообщить организатору мирного собрания о результатах рассмотрения уведомления. В случае отсутствия ответа по истечении указанного срока организатор может проводить мероприятие согласно поданному уведомлению. Однако по требованиям Административного процессуального кодекса (далее — АППК) уведомления регистрируются как обращение и рассматриваются в течение 15 дней после предварительного обсуждения ответа с заявителем и обязательной дачи ответа.

Вторая распространенная причина отказа в проведении мирных собраний — несоблюдение места. Статьей 9 Закона установлено, что мирные собрания проводятся исключительно в специализированных местах для организации и проведения мирных собраний, за исключением пикетирования.

Пунктом 5 данной статьи законодатель запретил проведение пикетов:

- 1) в местах массовых захоронений;
- 2) на объектах железнодорожного, водного, воздушного и автомобильного транспорта и прилегающих к ним территориях;
- 3) на территориях, прилегающих к организациям, обеспечивающим обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения;
- 4) на территориях, прилегающих к резиденциям Президента Республики Казахстан, Первого Президента Республики Казахстан — Елбасы;
- 5) на территориях, прилегающих к опасным производственным объектам и иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- 6) на магистральных железнодорожных сетях, магистральных трубопроводах, национальной электрической сети, магистральных линиях связи и прилегающих к ним территориях.

Кроме того, имеется запрет на проведение двух и более пикетов в одном и том же месте в одно и то же время у одного и того же объекта и не более 2 часов, за исключением специализированных мест для организации и проведения мирных собраний.

При этом законодатель не раскрыл понятие «прилегающая территория». Это привело к тому, что маслихаты городов и районов при определении расстояний прилегающих территорий не учли требование Закона о том, что установление порядка использования специализированных мест для организации и проведения мирных собраний должно обеспечивать возможность достижения цели мирных собраний. Так, расстояние прилегающих территорий варьируются от 200 (к примеру, г. Щучинск Бурабайского района Акмолинской области) до 1000 метров (г. Шымкент). Указанное привело к тому, что в некоторых населенных пунктах граждане лишены возможности пикетирования государственных органов, расположенных в непосредственной близости к организациям, обеспечивающим обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения.

К примеру, в г. Петропавловск маслихатом установлено, что прилегающая территория составляет 400 метров. Здания прокуратуры области, департаментов госдоходов области, экологии, бюро национальной статистики, Управления госдоходов г. Петропавловск расположены в непосредственной близости к территории воинской части, что исключает возможность их пикетирования. В 2021 г. житель города И. дважды подавал уведомление о проведении пикета перед зданием прокуратуры области с требованием возобновления уголовного дела. Акимат ему отказал. В результате гражданин И. дважды провел пикеты в нарушение Закона, требования сотрудников полиции о прекращении незаконных акций проигнорировал и 27 июля 2021 года был привлечен к административной ответственности в виде предупреждения (по ч. 1 ст. 667 КоАП).

Вместе с тем, согласно Правилам благоустройства территорий городов и населенных пунктов, утвержденным маслихатами областей и городов республиканского значения, под прилегающей территорией понимается территория (в границах 5 метров по периметру), непосредственно примыкающая к границам здания, сооружения, ограждения, строительной площадки, к объектам торговли, рекламы и иным объектам, находящимся в собственности, владении, аренде, на балансе у юридических и физических лиц. Иного определения прилегающей территории в действующем законодательстве не имеется. В связи с изложенным, полагаем необходимым пересмотреть требования к прилегающим территориям.

Решениями некоторых районных маслихатов специализированные места установлены лишь в районных центрах. К примеру, решением Мунайлинского районного маслихата Мангыстауской области от 7 декабря 2021 года № 12/80 установлено лишь одно специализированное место (площадь «Жастар» возле акимата Мунайлинского района в с. Мангыстау) и один маршрут (автомобильная дорога напротив магазина «Айгуль» от нерегулируемого перекрестка до здания акимата Мунайлинского района в с. Мангыстау).

В целях исключения ограничения права на свободу мирных собраний полагаем, что специализированные места должны быть установлены во всех населенных пунктах (независимо от численности жильцов).

Кроме того, во исполнение Указа Президента «О мерах по дебюрократизации деятельности государственного аппарата» от 13 апреля 2022 г. № 872 и с учетом требований Закона «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» нами предлагается алгоритм автоматизации процесса регистрации и рассмотрения уведомлений и заявлений граждан. Алгоритм предусматривает 2 варианта подачи уведомлений и заявлений в акиматы — в письменном либо электронном форматах.

Считаем необходимым вкратце раскрыть вариант 1: подача уведомления, заявления в электронном формате.

Так, при обращении гражданина РК в акимат уполномоченный сотрудник канцелярии визуально проверит полноту реквизитов уведомления либо заявления о проведении мирных собраний согласно требованиям ст. ст. 10 и 12 Закона.

В случае нарушения требований Закона сотрудник канцелярии уведомляет обратившегося гражданина об отказе в приеме уведомления либо заявления (письменно, СМС-сообщение либо с помощью мессенджера).

В случае соблюдения требований Закона сотруднику канцелярии потребуется заполнить электронную форму в сервисе Е-Өтініш (все реквизиты обязательные, часть из них заполняется из справочника):

- выбрать вид мирного собрания (пикет, митинг, собрание, шествие, демонстрация), после чего откроется электронная форма уведомления либо заявления (в зависимости от выбранного вида мероприятия).

Реквизит 1 (цель мирного собрания) заполняется вручную, путем набора текста. При этом должно быть справочно указано, какая информация подлежит заполнению, и максимальное количество символов (букв, пробелов, знаков препинания и др.).

Реквизит 2 (форма мирного собрания) заполнится автоматически, после выбора вида мирного собрания.

Реквизит 3 (ФИО, (при его наличии), ИИН, место жительства или место временного пребывания (проживания) гражданина РК — организатора мирных собраний, его представителя (при наличии) либо наименование, БИН, место нахождения юридического лица — организатора мирных собраний) заполнится автоматически из базы Egov при авторизации в сервисе Е-Өтініш (в случае подачи уведомления либо заявления в электронном формате) либо ручного введения ИИН обратившегося лица (в случае подачи уведомления либо заявления на бумажном носителе).

Аналогично заполняются и остальные реквизиты уведомления либо заявления согласно ст. ст. 10 и 12 Закона.

После заполнения электронной формы лицо, подавшее уведомление либо заявление как организатор, автоматически будет проверяться по базам КПСИСУ на соответствие требованиям п. 6 ст. 5 Закона. В случае установления сведений, препятствующих лицу быть организатором мирного собрания, обратившийся гражданин автоматически уведомляется об отказе в проведении мирного собрания (посредством Е-Өтініш, СМС-сообщения, по электронной почте либо по мессенджеру).

В случае отсутствия сведений, препятствующих организации и проведению мирного собрания, уведомление либо заявление поступит в акимат, указанный в уведомлении либо заявлении. У акимата остается 2 либо 6 рабочих дней для рассмотрения уведомления либо заявления соответственно.

Согласно Закону есть 3 варианта результатов рассмотрения уведомления либо заявления: согласование по умолчанию (для уведомлений, по которым не предоставлены ответы их рассмотрения по истечении 3 рабочих дней), согласование (для уведомлений и заявлений) и отказ. После истечения срока рассмотрения (для уведомлений) либо принятия решения по результатам рассмотрения уведомления либо заявления в сервисе Е-Өтініш организатору мирного собрания поступит соответствующий ответ.

Одновременно с этим в подразделение полиции того населенного пункта, где планируется проведение мирного собрания, поступит электронное уведомление с указанием времени, места проведения акции, количества участников и др. [6]. С учетом уровней (район, город, область/город, республика) возможно установление допусков уполномоченным сотрудникам к учету уведомлений и заявлений о проведении мирных собраний.

На наш взгляд, реализация указанного алгоритма регистрации и рассмотрения уведомлений и заявлений о проведении мирных собраний не потребует значительных бюджетных средств.

На основании изложенного можно с уверенностью констатировать необходимость внесения поправок в ст. 3 АППК в части запрета распространения норм Кодекса на отношения, регулируемые законодательством о порядке организации и проведения мирных собраний.

Также в целях деbüroкратизации и усиления управленческой ответственности полагаем целесообразным право рассмотрения уведомлений и заявлений граждан о проведении мирных собраний от акиматов — коллегиального исполнительного органа, возглавляемого акимом, — передать в управления внутренней политики.

Список использованной литературы:

1. Международный пакт о гражданских и политических правах: заключен в г. Нью-Йорке 16 декабря 1966 г. [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z050000091> (дата обращения 20.07.2022).
2. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Организация Объединенных Наций. Экономический и социальный совет. Документ ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985) [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/O8500000001> (дата обращения 20.07.2022).
3. Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» от 25 мая 2020 г. № 333-VI ЗРК [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000333> (дата обращения 27.12.2022).
4. Общенациональный план мероприятий по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 2 сентября 2019 г. «Конструктивный общественный диалог — основа стабильности и процветания Казахстана», утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 10 сентября 2019 г. № 152 [Электронный ресурс] // URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1900000152> (дата обращения 20.07.2022).
5. Указ Президента Республики Казахстан от 13 апреля 2022 г. № 872 «О мерах по деbüroкратизации деятельности государственного аппарата» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.akorda.kz/ru/o-merah-po-debyurokratizacii-deyatelnosti-gosudarstvennogo-apparata-133046> (дата обращения 20.07.2022).
6. Кужабаева Г.М. Информатизация уголовного и административного производства: постановка проблемы // «Хабаршы — Вестник» Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова. — 2022. — № 1 (75). — С. 206–209.

Шоткин Б.Ж.,

жетекші ғылыми қызметкері, әділет кеңесшісі

(e-mail: 7171123@prokuror.kz);

Иманғалиев Н.Қ.,

бас ғылыми қызметкері, заң ғылымдарының кандидаты,

қауымдастырылған профессор, аға әділет кеңесшісі

(Қазақстан Республикасы Бас Прокуратурасы жанындағы

Құқық қорғау органдары академиясы, Қосшы қ., e-mail: nurtai_0101@mail.ru)

Қазақстан Республикасында бейбіт жиналыстар бостандығы құқығын іске асыруды дебюрократияландыру

Аннотация. Авторлар бейбіт жиналыстар туралы отандық заңнамаға, бейбіт жиналыстар өткізу туралы хабарламаларды қараудың құқық қолдану практикасына, азаматтардың бейбіт жиналыстар өткізудің хабарламалық тәртібін бұзуының себептері мен шарттарына талдау жүргізеді. Аталған құқықтар Мемлекеттік қауіпсіздік, қоғамдық тәртіп, денсаулық сақтау, басқа адамдардың құқықтары мен бостандықтарын қорғау мүдделерінде шектелуі мүмкін. Мақалада бейбіт жиналыстар өткізудің заңда көзделген шарттары, оларды ұйымдастырушылар мен қатысушылардың құқықтары қарастырылған. Талдау соңында авторлар мемлекеттік органдарды бейбіт жиналыстар өткізу туралы хабардар ету рәсімін ықтимал цифрландыру алгоритмін ұсынды. Аталған жаңалық бюрократизацияның маңызды қағидаттарының бірі – «әдепкі цифрландыру» қағидаттарына сәйкес келеді.

Негізгі сөздер: митинг, демонстрация, шеру, пикет, бейбіт жиналыс, цифрландыру, хабарлама, алгоритм.

B.Zh. Shotkin,

leading Researcher, Justice Adviso

(e-mail: 7171123@prokuror.kz);

N.K. Imangaliyev,

Chief Researcher, Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,

Senior Adviser of Justice

(Academy of Law Enforcement Agencies under the Prosecutor General's Office of the Republic of Kazakhstan, Kossy city, Republic of Kazakhstan, e-mail: nurtai_0101@mail.ru)

De-bureaucratization of the realization of the right to freedom of peaceful assembly in the Republic of Kazakhstan

Annotation. The authors analyze the domestic legislation on peaceful assemblies, the law enforcement practice of considering notifications of peaceful assemblies, the causes and conditions of violation by citizens of the notification procedure for holding peaceful assemblies. These rights may be restricted in the interests of State security, public order, health protection, protection of the rights and freedoms of others. The article considers the conditions stipulated by law for holding peaceful assemblies, the rights of their organizers and participants. At the end of the analysis, the authors proposed an algorithm for possible digitalization of the procedure for notifying state bodies of peaceful assemblies. This innovation is consistent with one of the important principles of de-bureaucratization — «digitalization by default».

Keywords: rally, demonstration, march, picket, peaceful assembly, digitalization, notification, algorithm.

