

Академия правоохранительных органов
при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан

МУРАТ ЖАН НҰРЛАНҰЛЫ

Актуальные вопросы правового регулирования организации и
проведения публичных мероприятий в Республике Казахстан

Диссертация на соискание степени магистра юридических наук
по образовательной программе «7М04203 – Юриспруденция»
(научно-педагогическое направление)

Научный руководитель:

Доцент кафедры общеправовых
дисциплин Института послевузовского
образования, младший советник
юстиции, доктор философии (PhD)

_____ Кумарбекқызы Жания

г. Косшы, 2023 г.

ТҮЙІНДЕМЕ

Магистрлік диссертацияда Қазақстан Республикасында жария іс-шараларды ұйымдастыру мен өткізуді құқықтық реттеудің өзекті мәселелері қаралады. Жұмыста бейбіт жиналыстарды ұйымдастыру және өткізу тәртібі туралы заңнаманы қолданудың теориялық, заңнамалық және практикалық аспектілері, сондай-ақ оны бұзғаны үшін заңды жауапкершілік кешенді зерттелді.

РЕЗЮМЕ

В магистерской диссертации рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования организации и проведения публичных мероприятий в Республике Казахстан. В работе проведено комплексное исследование теоретических, законодательных и практических аспектов применения законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, а также юридической ответственности за его нарушение.

SUMMARY

The master's thesis deals with topical issues of legal regulation of the organization and conduct of public events in the Republic of Kazakhstan. The paper provides a comprehensive study of theoretical, legislative and practical aspects of the application of legislation on the organization and conduct of peaceful assemblies, as well as legal liability for its violation.

СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	5
ВВЕДЕНИЕ.....	6
1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН	
1.1 Формы мирных собраний в Республике Казахстан их понятия и правовая характеристика.....	17
1.2 Ретроспективный анализ развития юридической ответственности за нарушение порядка проведения мирных собраний в Республике Казахстан.....	34
1.3 Административно-правовая характеристика нарушений порядка организации и проведения публичных мероприятий.....	54
2. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕЗАКОННУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ И ПРОВЕДЕНИЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ	
2.1 Научно-практический комментарий статьи 488 КРКоАП «Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний».....	65
2.2 Анализ законодательства стран Восточной Европы и Центральной Азии об уведомительном порядке проведения публичных мероприятий.....	90
2.3 Проблемы привлечения к административной ответственности лиц, вовлекающих и использующих несовершеннолетних в проведение не разрешенных мирных собраний.....	100

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	109
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	118
ПРИЛОЖЕНИЕ 1.....	127
ПРИЛОЖЕНИЕ 2.....	131
ПРИЛОЖЕНИЕ 3.....	135

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

В настоящем исследовании применяются следующие термины и сокращения:

ОВД – органы внутренних дел

СССР – Союз Советских Социалистических Республик

КРКоАП – кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях

Страны ВЕЦА – страны Восточной Европы и Центральной Азии

МПС – местная полицейская служба

СНГ – страны независимых государств

МВД РК – Министерство внутренних дел Республики Казахстан

ООН – Организация Объединенных Наций

ГПК РК – гражданско-процессуальный кодекс Республики Казахстан

КРБоАП – кодекс Республики Беларуси об административных правонарушениях

США – Соединенные Штаты Америки

ККСОН – комитет по контролю в сфере образования и науки

МНПК – международная научно-практическая конференция

НК – национальная компания

МГУ – московский государственный университет

ГОРОЛОП – городской отдел, районный отдел, линейный отдел полиции

КУИС – комитет уголовно-исполнительной системы

МЧС – министерство по чрезвычайным ситуациям

ОЭСР – организация экономического сотрудничества и развития

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования обусловлена продолжающейся реформой правоохранительных органов и специальных служб Казахстана в соответствии с седьмым приоритетом Стратегией «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства», утвержденной в 2012 году Посланием Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана. Этим приоритетом определено, что «Мы должны продолжить реформу правоохранительных органов и спецслужб. Без этого мы не решим задачи формирования «нулевой терпимости» к беспорядкам...» [1].

В 2020 году Казахстан на международном уровне доложил, что «свобода собраний – это демократический институт политической активности граждан, подлежащий постоянному развитию. Законодательство гарантирует реализацию и защиту этого естественного неотчуждаемого права человека. Такими гарантиями являются закрепление права на свободу собраний в Конституции и регламентация порядка их организации и проведения в специальном Законе. Эти гарантии подкреплены ответственностью за ограничение прав и свобод гражданина по мотивам убеждений, принадлежности к общественным объединениям или по иным причинам, и за незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них» [2].

Органы внутренних дел принято считать одним из основных субъектом предупреждения и профилактики правонарушений в при проведении публичных мероприятий. Это они непосредственно первые реагируют информацию о мирных собраниях, митингах, шествиях, пикетов и демонстраций, непосредственно на месте совершения правонарушений и преступлений, доставляют, задерживают, применяют иные меры принуждения в отношении правонарушителей, осуществляют производство

по делам об административных правонарушениях и уголовное преследование. Полиция самостоятельно или совместно с иными правоохранительными органами принимает участие в исполнении и реализации всех правовых мер, для обеспечения надлежащего правопорядка.

Также своевременность настоящего исследования обусловлена 30 шагом программы Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года «План нации - 100 конкретных шагов по 5 институциональным реформам, где к компетенции местной полицейской службы отнесены вопросы охраны общественного порядка и соблюдения принципа «нулевая» терпимость к мелким правонарушениям [3].

Дорожной картой по модернизации органов внутренних дел РК на 2019 – 2021 годы, утвержденной постановлением Правительства РК от 27 декабря 2018 года № 897 также были предусмотрены мероприятия, которые непосредственно позитивно повлияли на эффективность исполнения законодательства о проведении мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, а именно:

1) был проведен анализ функций служб и подразделений ОВД по итогам которых запланированы мероприятия по повышению эффективности их деятельности;

2) пересмотрены стандарты и алгоритмы деятельности подразделений ОВД, непосредственно взаимодействующих с гражданами, в том числе предполагающие исключение причин и условий, способствующих проявлениям грубости и равнодушия;

3) оптимизирован сержантский состав ОВД путем его перевода в категорию офицерского, что позволило повысить их профессиональный потенциал, увеличить их материальное обеспечение и обеспечить привлекательность к должности патрульного полиции;

4) изучены стереотипы восприятия обществом образа сотрудника полиции в рамках процесса перехода работы полиции на сервисную модель деятельности;

5) пересмотрены вопросы сокращения практики массового привлечения подразделений ОВД к обеспечению безопасности спортивных, культурно-массовых мероприятий, в том числе путем привлечения организаторами частных охранных организаций [4].

Формирование и развитие демократических принципов, а также институтов народовластия происходит в сложной и противоречивой обстановке. В этой связи государству необходимо предпринять максимум усилий, для того чтобы обеспечить правопорядок, а также защиту прав граждан при проведении общественно-политических мероприятий. Как никогда, актуально создание дополнительных правовых и организационных механизмов минимизации недостатков в развитии казахстанской системы противодействия административным правонарушениям в сфере порядка организации и проведения публичных мероприятий. Право на организацию, проведение, а также участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании является общедемократической и конституционной ценностью. Оно позволяет гражданам и их объединениям участвовать в политической жизни государства, доводить до власти свои требования, а также отстаивать свои интересы по самому широкому спектру социальных проблем.

Перечисленные, а также ряд других обстоятельств обуславливают актуальность темы данной диссертации, превращая институт административной ответственности за нарушение порядка и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, в одно из важнейших средств обеспечения правопорядка в общественных местах. Кроме того, административная ответственность за нарушение порядка проведения или организации собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования обеспечивает защиту этой общедемократической ценности, дающей возможность сформировать связь между гражданами (их объединениями) и институтами публичной власти.

Степень научной разработанности обозначенных проблем в науке административного права на современном этапе развития национального законодательства занимает скромное место. Больше всего этому внимание уделяли ученые уголовного права и криминологии. Вопросы правовой природы административных правонарушений, общий порядок привлечения к административной ответственности, а также организационно-правовые основы деятельности и службы в органах внутренних дел Республики Казахстан исследованы в трудах таких ученых, как: А.П. Коренева, Т.Д. Даубекова, В.А. Лапшина, Е.О.Тузельбаева, Е.Т. Жалбурова, А.А. Кармолицкого, А.С. М.А. Кызылова, И.В. Комарова, Л.В. Любимова, Т.В. Великой, В.И. Майорова, А.А.Таранова, Р.И. Ахметова, Х.Ю. Ибрагимова и др.

По теме диссертации был проведен ряд исследований в рамках написания диссертаций: Т.Е. Сулейменовым на тему «Несанкционированные митинги (действия сотрудников полиции при несанкционированных митингах и сбор материалов)» (2017); К.Г. Прокофьевым - «Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» (2014).

Но эти исследования были проведены до обновления в 2020 году нового законодательства о мирных собраниях, и они не рассматривали современные проблемы, требующие новых путей решения [5, с.36; 6, с.211].

Несмотря на то, что вопросы правового регулирования административной ответственности за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения публичных мероприятий были предметом исследования, говорить о том, что в настоящее время в полной мере разработан эффективный административно-правовой механизм реализации мер ответственности пока не приходится. Исходя из вышеизложенного, тема диссертации носит актуальный и своевременный характер.

Целью диссертационной работы является исследование правовых

основ и практического применения законодательства о проведении публичных мероприятий, а также разработка рекомендаций и предложений в законодательство, регулирующее административную ответственность за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий, и практику его применения.

Для достижения поставленной цели необходимо выполнить следующие задачи:

- провести ретроспективный анализ административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий;
- рассмотреть современное состояние административной ответственности за нарушения порядка организации и проведения публичных мероприятий;
- дать научно-практический комментарий кодифицированного законодательства в сфере организации и проведения публичных мероприятий;
- исследовать особенности производства по делам об административном правонарушении, предусмотренном ст. 488 КРКоАП;
- выделить особенности наложения административных взысканий за нарушение мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций;
- определить и дать характеристику проблемам и перспективам совершенствования мер административно-правового воздействия за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий;
- с целью модернизации национального законодательства о публичных мероприятиях провести сравнительный анализ законодательства о мирных собраниях стран Восточной Европы и Средней Азии;
- разработать рекомендации и предложения по совершенствованию мер административно-правового воздействия за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий в Республике Казахстан.
- проанализировать состав административного правонарушения,

связанного с вовлечением и использованием несовершеннолетних в процесс проведения незаконных мирных собраний.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые складываются в процессе реализации административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий в Республике Казахстан.

Предметом исследования является процесс формирования, применения и совершенствования правового регулирования организации и проведения публичных мероприятий, а также практики административной ответственности за его нарушения.

Нормативной основой диссертационного исследования, будут являться отечественные и зарубежные нормативные правовые источники, материалы парламентских слушаний по проектам законов, программ и планов, ведомственные нормативные правовые акты правоохранительных органов, монографические исследования ученых в сфере, административного права и административной деятельности другие нормативно-правовые акты, отражающих процесс правотворчества.

Теоретические и методологические основы диссертационной работы.

Методологической и теоретической основой исследования явились нормативные акты законодательной и исполнительной власти Республики Казахстан, стран СНГ и дальнего зарубежья, концепции и государственные программы профилактической деятельности органов государственного управления, действующие законы и проекты законов в области противодействия административной деликтности, монографические работы и иные научные труды по вопросам организации и проведения публичных мероприятий. В диссертации использованы и проанализированы исторические, социальные, правовые и иные особенности на различных исторических этапах развития национального общества и государства.

В процессе подготовки диссертации использованы многочисленные публикации по криминологии, административной деятельности органов

внутренних дел Республики Казахстан, изучено большое количество законодательных и иных (в том числе ведомственных) нормативных актов дореволюционного периода, СССР, стран Восточной Европы и Центральной Азии, проанализированы опубликованные и неопубликованные материалы, отчеты мониторинга отдельных государств где существуют законы в исследуемой сфере общественных отношений.

Особое внимание будет уделено конструктивно-критическому анализу нормативно-правовых норм, научных выступлений и публикаций о состоянии профилактической деятельности в Республике Казахстан. Обосновать выводы диссертации достигнуты за счет комплексного применения общенаучных (анализ и синтез, абстрагирование и обобщение, индукция и дедукция) и частно-научных (сравнительно-правовой, прогностический, ретроспективный, анализ документов и т.п.) методов исследования. В ходе исследования будут применены свойственные правовой науке специальные методы познания: формально-юридический, исторический, сравнительный и системные методы.

Теоретическую основу исследования составили казахстанские и зарубежные научные труды (статьи, монографии, комментарии, диссертации и учебные пособия) в сфере административной и уголовной ответственности за нарушение законодательства о порядке организации и проведения публичных мероприятий.

Нормативная основа - казахстанская, зарубежная и международная правовая база в сфере административной ответственности за нарушение законодательства о порядке организации и проведения публичных мероприятий.

Эмпирическую базу исследования составили результаты работы подразделений местной полицейской службы органов внутренних дел (полиции) и иных субъектов ответственных за организацию и проведение публичных мероприятий, данные административной и уголовной статистики, ведомственной отчетности, материалы общественного мнения, а

также результаты анкетирования и интервьюирования при мониторингах законодательства об административных правонарушениях. Также составной частью эмпирического материала являются:

- материалы судебной практики, статистическая и аналитическая отчетность государственных и иных организаций, которая относится к теме диссертации и пр.;

- результаты проведенных автором исследований: анкетирование, опросы, интервьюирование.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в диссертации предпринята попытка комплексного анализа проблем, возникающих в процессе организации и охраны правопорядка при проведении публичных мероприятий на современном этапе развития общества. Рассмотрены актуальные вопросы, имеющие важное теоретико-прикладное значение для развития ведомственного законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан

Также новизна исследования заключается в разработке новых и не предлагавшихся ранее предложениях и рекомендациях, направленных на совершенствование института административной ответственности за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения публичных мероприятий.

Положения, вносимые на защиту.

1. Анализ содержания собраний, которые не подпадают под действие законодательства о мирных собраниях, позволил сделать вывод, что собрание местного сообщества и сходы населения, регулируемые Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», имеют большое сходство с публичными мероприятиями. Собрание местного сообщества проводятся при участии представителей, которых избирают на сходе местного сообщества, должны являться видом мирных собраний.

2. Следует ввести правовое понятие о стихийном или срочном мирном собрании, которое не планируется, но может возникать дополнительно, присоединившись к уведомительному мирному собранию. Стихийным собранием также следует признавать случаи, когда к индивидуальному публичному мероприятию (пикету) могут присоединиться иные граждане, разделяющие точку зрения организатора индивидуального мирного собрания.

3. Сравнительный анализ конкурирующих норм УК РК и КРКоАП, а также ретроспективный анализ развития юридической ответственности за нарушения порядка организации и проведения мирных собраний позволил обосновать предложения по совершенствованию ответственности за воспрепятствование проведения мирных собраний, а именно:

- а) часть 1 статьи 488 КРКоАП исключить;
- б) из диспозиции части 4 слово «первой» исключить;
- с) дополнить КРКоАП новой статьей 77-1 следующего содержания:

«1. Воспрепятствование организации или проведению мирных собраний, митингов, шествий, демонстраций либо иных публичных мероприятий, если это действие не имеет признаков уголовно наказуемого деяния,-

влечет предупреждение или штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей либо арест на срок до десяти суток.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания либо организатором собрания, митинга, шествия, демонстрации,-

влекут штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо арест на срок до пятнадцати суток.».

4. В Республике Казахстан следует полностью перейти на уведомительный характер организации мирных собраний, отказавшись от практики подачи заявлений на получение санкции на публичное мероприятие. В этой связи статью 12 Закона Республики Казахстан от 25 мая

2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» исключить.

5. Анализ национального законодательства и сравнение аналогичных правовых положений стран ВЕЦА показал, что в Республике Казахстан не обосновано существует отдельная кодификация правонарушений за вовлечение и использование несовершеннолетних в неразрешенных мирных собраниях. В связи с этим обосновано, что часть 2 статьи 128 КРКоАП следует исключить.

Теоретическая и практическая значимость работы. В процессе научного исследования выявлены проблемы казахстанского законодательства в исследуемой сфере общественных отношений и разработаны предложения по их решению. Полученные научные результаты предполагается использовать в процессе совершенствования нормативно-правовой базы по административной ответственности за нарушения порядка организации и проведения публичных мероприятий в Республике Казахстан. В диссертации сформулированы предложения в КРКоАП и иные законодательные акты Республики Казахстан по совершенствованию правовых норм и порядку проведения и организации мирных собраний и иных публичных мероприятий.

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что в работе раскрыто содержание административной ответственности за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения публичных мероприятий, а также определено ее место в системе административного принуждения, реализуемого в ходе проведения публичных мероприятий и охраны общественного порядка. В диссертации определены критерии классификации принципов административной ответственности за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения публичных мероприятий. В работе проанализированы теоретические основы и обоснован административно-правовой механизм реализации мер ответственности за нарушение

законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения публичных мероприятий.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения диссертации рассмотрены на кафедрах общеюридических дисциплин Института послевузовского образования Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. Ряд положений диссертационного исследования, вносимых на защиту, изложены в форме научных статей и докладов на научно-практических конференциях.

Материалы исследования предполагается использовать в деятельности правоохранительных органов Республики Казахстан, всеми субъектами профилактики правонарушений и в преподавании дисциплин и специальных курсов административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел и других образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования юридического профиля.

Оформление результатов диссертационного исследования. Результаты исследования оформлены в виде диссертации на соискание степени магистра юриспруденции, структура которой обуславливается целью и задачами проведенного исследования, а также уровнем научной разработанности проблемы и планируется, что она состоит из введения, двух разделов, охватывающих шесть подразделов, заключения, списка использованных источников и приложения.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

1.1 Формы мирных собраний в Республике Казахстан их понятия и правовая характеристика

Исследование понятий публичных мероприятий, подпадающих под действие законодательства о мирных собраниях, является актуальным вопросом, и окончательные выводы позволят исключить неправильную квалификацию правонарушений за организацию и проведение публичных мероприятий. Следует отметить, что не все формы собраний подпадают под действие Закона РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» [7].

Мирное собрание - публичное мероприятие, являющееся по своему характеру мирным, ненасильственным и невооруженным, не создающим угрозу интересам государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты нравственности населения, прав и свобод других лиц, проводимое в форме:



Схема №1 Формы мирных собраний по законодательству Казахстана

Исходя из этого законодательного определения, понятие «мирного собрания» приравнено к понятию «публичного мероприятия», то есть они являются тождественными и могут употребляться в правоприменительной практике с одинаковым значением. Иной подход к понятию публичных мероприятий имеет место в законодательстве стран, ранее входивших в состав СССР.

Следует отметить, что понятия публичных мероприятий сформулированных в Законе значительно отличается от словарных характеристик. Например, под мирным собранием понимается публичное мероприятие, являющееся по своему характеру мирным, ненасильственным и невооруженным, не создающим угрозу интересам государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты

нравственности населения, прав и свобод других лиц (п.1 статьи 1 Закона) [7].

В.В. Ларин, предлагает под «публичными мероприятиями» понимать «организованное действие (совокупность явлений или действий социальной жизни) с участием больших масс людей, которые совершаются в интересах трудящихся с целью удовлетворения их духовных, политических, физических и прочих потребностей, являющееся формой реализации их прав и свобод, а также формой социального общения между людьми и способом выработки единства установок общества, коллектива и личности» [8, с.67].

Если исключить терминологию и особенности терминологии социалистического строя, считаем, что советский исследователь В.В. Ларин, в целом, верно определил границы публичного мероприятия, которые позволяют отличать его от других явлений. Далее В.В. Ларин, основываясь на своем определении предлагает ключевые признаки публичного мероприятия:

- большое количество участников (исполнителей) или зрителей;
- действия носят организованный характер;
- наличие конкретных целей и задач мероприятия.

Н.В. Караханов предлагает под «публичным мероприятием понимать «организованную, несанкционированную или санкционированную форму активных действий больших масс людей (групп), которые нацелены на выражение воли, защиту своих прав и свобод, законных интересов, на удовлетворение потребностей в экономической, политической, социально-культурной и других материальных и духовных сферах» [9, с.33].

Похожее определение предлагается Д.К. Нечевиню «публичное мероприятие» - это организованная форма активных действий большого числа граждан, которые осуществляются в местах общественного пользования, с целью выражения общественного мнения по разным общественно-политическим вопросам, вопросам эмоционального и духовного удовлетворения [10, с.144].

Вопросы классификации массовых мероприятий были достаточно

хорошо раскрыты советскими исследователями. Так, профессор А.Ф. Евтихийев предлагал классифицировать массовые мероприятия в зависимости от правового характера:

- толпа - случайное собрание людей;
- сходка - нелегальное собрание людей;
- собрание - легальный характер сбора граждан, которые проживают в определенной местности государства;
- съезд или конференция - легальный характер сбора граждан, которые проживают в различных местностях государства [11, с.332].

Ранее мы уже отмечали, что законодатель неудачно построил составные части мирного собрания. Получается так, что «мирное собрание – это собрание». Следовало предметом Закона и статьи 488 КРКоАП обозначить публичные мероприятия и п.1 статьи 1 Закона необходимо начать словами «Публичные мероприятия – акции гражданского общества, являющиеся...», и далее по тексту. А после слова «пикетирования» вставить слова «и иные акции, проводимые гражданским обществом» [12, с.87].

Аналогичные формы мирных собраний предусмотрены Федеральным Законом Российской Федерации от 19 июня 2004 года «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Но по Российскому законодательству публичные мероприятия являются мирными собраниями в тех же формах, что и в Казахстане, которые могут осуществляться по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств[13].

В России порядок проведения мирных в целях предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума регулируется специализированным законом о мирных собраниях и законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах.

В Армении, Литве и Молдове мирные собрания или публичные мероприятия именуется просто «собраниями». В Азербайджанском

законодательстве тоже закреплено понятие собрания, но наряду с этим понятием предусматривают равные собранию формы публичных мероприятий в виде митингов, демонстраций, уличных шествий и пикетов [14].

В Армении собрание не разделяют, на какие либо виды, считая его мирным мероприятием, на котором без оружия временно могут присутствовать двое или более лиц в каком-либо месте с намерением формирования или выражения общего мнения по вопросам, представляющим общественный интерес [15].

В Грузии кроме понятия «собрания» закреплено понятие манифестации, которым является публичная демонстрация, массовое общественное шествие или уличный марш в целях выражения солидарности или протеста, а также шествие с использованием плакатов, лозунгов, транспарантов и других визуальных средств [16].

В Беларуси, Таджикистане и Туркмении все вышеупомянутые формы публичных мероприятий именуется массовыми мероприятиями. Но в Беларуси дополнительно предусмотрели иные массовые мероприятия, которые проводятся в специально не предназначенных для этой цели местах под открытым небом либо в помещении в форме:

- 1) спортивных;
- 2) культурно-массовых;
- 3) иных зрелищных мероприятий;
- 4) религиозных мероприятий [17].

В Казахстане вышеперечисленные мероприятия регулируются иными законами, хотя органы внутренних дел получают уведомления об их проведении. Часть 5 статьи 2 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» (далее - Закон) уточняет перечень публичных мероприятий, которые не следует относить к мирным собраниям, регулируемые специализированным Законом. Такими мероприятиями являются:

- 1) мероприятия, проводимые в закрытых помещениях;
- 2) официальные, культурные, зрелищные культурно-массовые, физкультурно-оздоровительные и спортивные мероприятия;
- 3) собрания и сходы местных сообществ;
- 4) собрания собственников квартир, нежилых помещений многоквартирных жилых домов;
- 3) богослужения, религиозные обряды;
- 4) церемонии и (или) собрания.

Порядок проведения, вышеперечисленных мероприятий определяется иными законами Республики Казахстан. Например, официальные мероприятия, посвященные проведению национальных, государственных или профессиональных праздников определяются центральными и местными исполнительными органами, в соответствии с правовыми положениями Закона РК от 13 декабря 2001 года «О праздниках в Республике Казахстан» [18].

Закон Республики Казахстан от 15 декабря 2006 год «О культуре» предусматривает четыре вида публичных мероприятий, направленных на возрождения, сохранения, развития, распространения и использования культуры в Республике Казахстан:

- 1) культурное мероприятие;
- 2) культурно-массовое мероприятие;
- 3) зрелищное культурно-массовое мероприятие, которое отличается от культурно-массового мероприятия численностью предполагаемых зрителей, которые могут одновременно находиться в месте проведения зрелищного мероприятия;
- 4) социально значимые мероприятия в области культуры [19].

Понятие, виды и порядок проведения спортивных соревнований урегулирован Законом Республики Казахстан от 3 июля 2014 года «О физической культуре и спорте». Под спортивными соревнованиями понимаются состязания среди спортсменов или команд по виду (видам)

спорта в целях выявления лучшего участника состязания, проводимое по утвержденному положению (регламенту). Виды спортивных мероприятий бывают спортивно-массовыми, республиканскими, международными и местного значения [20].

Следует отметить, что порядок обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в условиях проведения спортивных мероприятий утвержден Совместным приказом Министра внутренних дел Республики Казахстан от 1 января 2017 года № 1 и Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 17 января 2017 года № 9 [21].

К сожалению в условиях проведения мирных собраний на ведомственном уровне такой нормативно-правовой акт не предусмотрен, что позволяет сотрудникам ОВД и иным органам, обеспечивающим общественный порядок, действовать произвольно. По нашему мнению, для обеспечения общественного порядка и обеспечения общественной безопасности должны быть утверждены основные типовые алгоритмы действий ОВД в условиях проведения публичных мероприятий приказом МВД РК или совместными Инструкциями государственных органов, отвечающих за порядок проведения публичных мероприятий.

В Республике Казахстан религиозные мероприятия подразделяются на обряды и церемонии и не подпадают под действие Закона РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан». Согласно части 2 статьи 7 Закона РК от 11 октября 2011 года «О религиозной деятельности и религиозных объединениях», богослужения, религиозные обряды, церемонии и (или) собрания беспрепятственно проводятся (совершаются) в культовых зданиях (сооружениях) и на отведенной им территории, в местах поклонения, в учреждениях и помещениях религиозных объединений, на кладбищах и в крематориях, жилищах, объектах общественного питания в случае необходимости при условии соблюдения прав и интересов близ проживающих лиц [22].

Сравнивая классификацию мирных собраний со странами ВЕЦА (См.: Приложение № А), видим, что религиозные мероприятия являются мирными собраниями в России, Беларуси, Эстонии, Таджикистане. Поэтому возникает обоснованный вопрос: «Правильно ли в Казахстане правовое регулирование порядка организации и проведения религиозных мероприятий вне Закона РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан»? Почему статьей 490 КРКоАП предусмотрена административная ответственность за нарушение проведения религиозных собраний и не предусмотрена юридическая ответственность за их незаконную организацию?

Мы поддерживаем положение, вносимое на защиту К.Г. Прокофьева, который обосновал, что публичные религиозные мероприятия целесообразно приравнять к митингам в случае, если они проводятся вне культовых мест и территорий и тем самым обязать организаторов соответствующего публичного религиозного мероприятия согласовывать его в установленном законом порядке. За невыполнение данного требования установить административную ответственность как для организаторов, так и для участников соответствующего публичного религиозного мероприятия, которое поводится вне культовых мест и территорий [23, с.8].

Иные формы проведения собраний также предусмотрены Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», которые имеют некоторое сходство с публичными мероприятиями, подпадающими под действие законодательства о мирных собраниях [24].

Пунктом 17 Нормативного постановления Верховного суда Республики Казахстан разъяснено, что «бесплатность государственной услуги по выдаче решения о согласовании расположения помещений для проведения религиозных мероприятий за пределами культовых зданий (сооружений) не освобождает от ответственности по подпункту 1) части первой статьи 490 КРКоАП за проведение таких мероприятий без соответствующего решения

местного исполнительного органа, выдаваемого в форме письма-согласования о расположении помещения» [25].

Анализ содержания собраний, которые не подпадают под действие законодательства о мирных собраниях позволил сделать вывод, что собрание местного сообщества и сходы населения, регулируемые Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», имеют большое сходство с публичными мероприятиями. Собрание местного сообщества проводится при участии представителей, которых избирают на сходе местного сообщества, которое по нашему мнению должны являться видом мирных собраний. (Таблица 1)

Таблица №1 Сравнение собрания со сходом местного сообщества

Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в РК»	О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан от 25 мая 2020 года № 333-VI ЗРК
Часть 2 статьи 39-3	Пункт 7 статьи 1
Сход местного сообщества проводится по мере необходимости по наиболее важным вопросам местного значения	собрание - совместное присутствие граждан Республики Казахстан в определенном месте в определенное время с целью коллективного публичного обсуждения общественно значимых вопросов и (или) действий (бездействия) лиц и (или) органов, организаций

Сходы местного сообщества вправе заслушивать отчеты соответствующего акима и постоянно действующих комиссий, вносят предложения по вопросам местного самоуправления в местные представительные органы и т.п., что можно расценивать как публичное

обсуждение общественно значимых вопросов, находящихся в компетенции местных исполнительных и представительных органов[24].

В Литве собранием является мирный сход лиц, предназначенный для свободного публичного выражения их взглядов и мнения, а также для обеспечения проявления гражданской активности личности в обществе и государстве. Следует отметить, что в Литве специализированный Закон о собраниях не разделяют собрания по формам проведения на митинги, пикеты, демонстрации и т.д. [26].

В этой связи мы считаем, что из части 5 статьи 2 Закона РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» слова «собраний и сходов местных сообществ» следует исключить. Соответственно если собрания и сходы местного сообщества будут организовываться и проводиться с нарушением специализированного законодательства о мирных собраниях, то административная ответственность должна наступать по статье 488 КРКоАП [27]. Но правовую регламентацию этих видов мирного собрания можно оставить в Законе РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан».

В сфере жилищных отношений собрание собственников квартир по своей сути является мирным мероприятием, но порядок их организации и проведения регулируется Законом Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года «О жилищных отношениях». С этим мы согласны, что организация и проведение собраний собственников квартир не регулируется Закона РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», так как по законодательному определению это не публичное мероприятие, а высший орган управления объектом кондоминиума. Этот орган предназначен обеспечивать коллективное обсуждение и принятие решений собственниками квартир, нежилых помещений, связанных с управлением объектом кондоминиума и

содержанием общего имущества объекта кондоминиума, путем голосования [28].

Таблица №2 Сравнение понятий «собрания» с «митингом», утвержденных Законом РК от 25 мая 2020 года №333

Пункт 8 статьи 1	Пункт 7 статьи 1
<p>МИТИНГ - совместное присутствие граждан Республики Казахстан в определенном месте в определенное время для публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое с использованием звукоусиливающих технических средств, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового, с выдвижением требований или без такового;</p>	<p>СОБРАНИЕ - совместное присутствие граждан Республики Казахстан в определенном месте в определенное время с целью коллективного публичного обсуждения общественно значимых вопросов и (или) действий (бездействия) лиц и (или) органов, организаций</p>

Митинги и собрания по национальному законодательству имеют небольшое отличие, заключающееся в том, что митинг от собрания отличается двумя условиями:

1) на митингах можно использовать звукоусиливающие технические средства, плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации или без таковой;

2) на митингах разрешается выдвигать требования, но можно и не выдвигать.

То есть если в процессе публичного мероприятия не применяются технические средства и не выдвигаются требования участников мирного собрания, то это публичное мероприятие нельзя признавать митингом.

По иному трактуется аналогичные понятия в специализированном законодательстве Российской Федерации и Беларуси о публичных мероприятиях. Собрания от митингов у них отличаются целями их организации. Собрания проводятся в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов, а митинги в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера [13, 17].

Таблица №3 Сравнение понятий «демонстрации» с «шествием», утвержденных Законом РК от 25 мая 2020 года №333

<u>Пункт 8 статьи 1</u>	<u>Пункт 7 статьи 1</u>
<p>Демонстрация - передвижение гражданина или группы граждан Республики Казахстан в определенное время по определенному маршруту с целью публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое с использованием транспортных средств, с использованием или без использования звукоусиливающих технических средств, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации, с выдвижением требований или без</p>	<p>Шествие - прохождение гражданина или группы граждан Республики Казахстан без использования транспортных средств в определенное время по определенному маршруту с целью публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое с использованием звукоусиливающих технических средств, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового, с выдвижением требований или без такового.</p>

Демонстрация от шествия отличается тем, что во время демонстрации используются транспортные средства, а во время шествия разрешается использовать звукоусиливающие технические средства, плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, с выдвижением требований или без такового.

Ранее действующей Закон Республики Казахстан от 17 марта 1995 года N 2126 предусматривал такие же формы проведения мирных собраний, как и в настоящее время, но этим законом не были сформулированы определения публичных мероприятий [29]. Для привлечения к административной или уголовной ответственности различия по формам мирных собраний было бессмысленным, так как механизм организации и проведения всех форм публичных мероприятий были одинаковые. Нарушения порядка проведения, организации и воспрепятствование проведения мирных собраний были предусмотрены в одной части ст.488 КРКоАП с одинаковой степенью общественной опасности, а административные взыскания предусматривали от предупреждения до административного ареста на срок до 15 суток, а также максимальный административный штраф до 50 МРП.

С 2020 года статья 488 КРКоАП, кроме предупреждения, стала предусматривать более суровые санкции до 100 МРП, и административный арест до 25 суток. Для привлечения к административной ответственности также не имеет значение какая форма публичного мероприятия проводится с нарушениями законодательства РК.

В связи с этим, вызывает интерес формы проведения публичных мероприятий по законодательству Грузии. Там все формы мирных собраний подразделяются на собрания и манифестации. Под собраниями понимают:

- 1) встречу группы граждан в помещении или за его пределами;
- 2) встреча граждан для выражения солидарности или протеста [16].

Словарные определения манифестаций происходят от латинского слова *manifestatio*, от *manifestus*, что означает «очевидный, явный» соответственно. Манифестацией, большинство источников признают, проявление, публичное

выражение мнения. Теперь так называют совокупное действие известной группы людей, имеющее целью косвенно заявить свое недовольство правительству или властям.

По законодательству Грузии утверждено определение манифестации, которым является:

- 1) публичная демонстрация, массовое общественное шествие или уличный марш с целью выражения солидарности протестующим гражданам;
- 2) уличный марш в целях выражения солидарности или протеста, а также шествие с использованием плакатов, лозунгов, транспарантов и других визуальных средств [16].

Еще большей новизной можно признать законодательные определения мирных собраний в Республике Киргизия. Там кроме понятия «мирного собрания», которым является собрание, являющееся по своему характеру ненасильственным и невооруженным, признаются:

- 1) **контрсобрание** - собрание, проводимое по тому же поводу, но с целью заявить о противоположной позиции независимо от места и времени проведения этих собраний;

- 2) **спонтанное собрание** - собрание, проводимое без предварительного уведомления;

- 3) **параллельное собрание** - собрание, одновременно проводимое с другим собранием на данной территории и не имеющее целью выражение мнения, отличного от мнения участников другого собрания;

- 4) **планируемое собрание** - собрание, проводимое с предварительным уведомлением;

- 5) **собрание** - преднамеренное и временное пребывание ряда лиц в местах, открытых для общественного доступа, с целью привлечения внимания государственных органов и органов местного самоуправления, общественного внимания, включая выражение мнения по каким-либо вопросам [30].

Не смотря на такое обилие форм публичных мероприятий, статьей 91 Кодекса Кыргызской Республики «О нарушениях» предусмотрен только один квалифицирующий признак правонарушения, выраженный в виде нарушения установленного законом порядка проведения мирных собраний. То есть, при привлечении к административной ответственности за нарушение порядка проведения любого вида массовой акции, на квалификацию правонарушения и размер административного взыскания это не скажется. Следует отметить, что процесс организации мирных собраний в Киргизии носит уведомительный характер, и юридическая ответственность за это не предусмотрена. Таким образом, законодательные определения мирных собраний в Киргизии не влияют на юридическую ответственность правонарушителей и предусматривают только два один вид наказания в виде штрафа 2 категории, что в Казахстане означает:

- 1) для физических лиц 30 расчетных показателей – 3000 сомов = 15000 тенге;
- 2) для юридических лиц – 130 расчетных показателей – 13000 сомов = 65000 тенге [31].

В Казахстанском специализированном законе не предусмотрены механизмы проведения срочных и стихийных собраний, которые носят мирный характер. Следует специализированный закон о мирных собраниях дополнить нормами, предусматривающими уведомительный характер проведения срочных и стихийных собраний, как это заложено в законодательстве Молдовы, Армении и иных зарубежных государств.

Заслуживает внимание результаты рассмотрения жалобы №74552/01 Оя Атаман против Турции о законности проведения стихийного собрания. В Постановлении Европейского суда по правам человека от 5 декабря 2006 года сказано, что возможность реагировать мирно и незамедлительно (спонтанно) на определенные события, эпизоды, другие собрания или выступления является важным элементом свободы собраний. Стихийные собрания следует рассматривать как ожидаемое (а не исключительное) проявление здоровой

демократии. Следовательно, государственные органы обязаны защищать любые стихийные собрания и способствовать их проведению при условии, что они носят мирный характер [32].

Ранее мы уже отмечали, что в Республике Казахстан процесс уведомления не следует делать обременительным или бюрократизированным, поскольку это отпугивает тех, кто желал бы провести то или иное мирное собрание и, следовательно, означает нарушение права на свободу организации и проведения публичных мероприятий. Кроме того, не следует требовать, чтобы участники мирных собраний, осуществляющие акцию протеста в индивидуальном порядке, направляли властям предварительное уведомление о намерении провести демонстрацию, если предполагаемые действия граждан не требуют ограничения движения транспорта, использования звукоусиливающей аппаратуры, возведения строений, палаток и т.п.

Также следует ввести правовое понятие о стихийном или срочном мирном собрании, которое не планируется, но может возникать дополнительно, присоединившись к уведомительному мирному собранию. Стихийным собранием также следует признавать случаи, когда к индивидуальному публичному мероприятию (пикету) могут присоединиться иные граждане, разделяющие точку зрения организаторы индивидуального мирного собрания [33, с.43].

Понятие «**пикетирования**» в Казахстане определяется следующими протестными действиями:

1) присутствие одного гражданина Республики Казахстан в определенном месте в определенное время с целью публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам;

2) действия (бездействия) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемые без передвижения и без использования звукоусиливающих технических средств, с использованием плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового (п.10 ст.1 Закона) [7].

Здесь также дано сложное понятие пикетированию, которое отличаются от словарных определений. Зачем понятие пикетирования по Закону одним человеком отличать от содержания пикета, который осуществляют группа лиц, органы или организации? Википедия трактует пикет как группу людей, которая выступает для выражения какого-либо протеста [34].

Это определение совпадает со многими словарными понятиями пикета и механизма пикетирования. Поэтому мы считаем, что пикетом следует считать - публичное мероприятие, проводимое для привлечения внимания общественности или иных лиц к общественно-политической или социально-экономической проблеме с выдвижением требований и условий прекращения протестных действий с использованием плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового.

Таким образом, анализ состава административного правонарушения, связанного с воспрепятствованием проведения мирных собраний позволил нам сделать следующие выводы:

1) мирные собрания следует переименовать в публичные мероприятия и п.1 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» изложить в иной редакции. Например, «Публичное мероприятие это акции, проводимые гражданским обществом, которые являются по своему характеру мирными, ненасильственными и невооруженными, не создающими угрозу интересам государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты нравственности населения, прав и свобод других лиц, проводимое в форме собрания, митинга и демонстрации, шествия, пикетирования и иных акций»;

2) пикетом следует считать - публичное мероприятие, проводимое для привлечения внимания общественности или иных лиц к общественно-политической или социально-экономической проблеме с выдвижением требований и условий прекращения протестных действий с использованием плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без

такового.

3) в Законе Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» предусмотреть нормы регламентирующие порядок проведения стихийных и срочных собраний для немедленного реагирования на определенное событие гражданского общества;

4) предусмотреть в Законе Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» правовые основания о том, что если в мирном собрании предполагается участие не более 100 человек (не включая сюда журналистов, сотрудников правоохранительных органов и любопытствующих), то представление уведомления не является обязательным.

1.2 Ретроспективный анализ развития юридической ответственности за нарушение порядка проведения мирных собраний в Республике Казахстан

Правовое регулирование порядка проведения мирных собраний и развитие правовых оснований регулирования юридической ответственности имеет глубокую и давнюю историю. Свобода собраний — право проводить митинги, пикеты, демонстрации, а также собираться в помещениях, принадлежит к правам человека (гражданским и политическим).

Свобода собраний закреплена в статье 20 Всеобщей декларации прав человека, 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод осуществляется защита лишь свобода мирных собраний [35-37].

В 2007 году под эгидой Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ были разработаны «Руководящие принципы по свободе мирных собраний». В документе отмечается невозможность создания единого типового закона о свободе собраний, который мог бы быть принят всеми странами-участницами, однако в нём были сформулированы

минимальные нормы, которые следует соблюдать властям стран-участниц в процессе регулирования права на свободу собраний [38].

В 2011 году в свет вышло второе издание документа. В настоящее время «Руководящие принципы свободы мирных собраний» являются единственным документом в отношении свободы мирных собраний, обобщающим экспертный опыт, в связи с чем используются в качестве основного при принятии решений специализированными органами ООН, ЕСПЧ, национальными судами ряда стран ОБСЕ по вопросам обеспечения и реализации права на мирные собрания. В документе сформулированы минимальные международные нормы (принципы), которые следует соблюдать властям стран — участниц ОБСЕ в процессе регулирования права на свободу собраний [39].

Анализ развития административной и уголовной ответственности за совершение правонарушений в сфере организации и проведения публичных мероприятий позволяет оценить эффективность и правильность развития законодательства в исследуемой сфере общественных отношений.

Не смотря на то, что независимость Казахстан приобрел 1991 году, еще долгое время действовали законы и подзаконные нормативно-правовые акты СССР и Казахской ССР, поэтому наш анализ затрагивает время существования Советского союза и переходного периода Казахстана к суверенитету.

Указ Президиума Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» от 28 июля 1988 года № 9306-XI, действовал до принятия соответствующего законодательного акта по этому вопросу в части, не противоречащей действующему законодательству Республики Казахстан. На основании этого Указа правом на организацию публичных мероприятий обладали граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста, уполномоченные трудовых коллективов предприятий, учреждений и организаций, органов кооперативных и иных общественных организаций,

органов общественной самодеятельности и отдельных групп граждан. В этом же правовом акте было оговорено, что лица, нарушившие установленный порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, несут ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик [40].

Порядок проведения публичных мероприятий в вышеупомянутом Указе от 28 июля 1998 года почти не раскрывали конкретные запреты для участников публичных мероприятий. Уполномоченные (организаторы), а также иные участники обязаны были:

- 1) соблюдать советские законы и общественный порядок;
- 2) не иметь при себе оружие;
- 3) не иметь при себе специально подготовленные или приспособленные предметы, могущие быть использованными против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба государственным, общественным организациям и гражданам.

Статьями 5 и 6 нового действующего Закона РК «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» от 25 мая 2020 года № 333-VI предусмотрен более полный перечень прав и обязанностей организаторов и участников публичных мероприятий [7].

После распада СССР в Казахстане возникли кризисные явления в экономике, произошел заметный спад промышленного и сельскохозяйственного производства, для многих граждан Республики Казахстан резко снизился уровень жизни, которые были обусловлены объективными трудностями переходного периода от социализма к рыночной экономике. Имели место не редкие случаи социальной несправедливости, нарушений законности, которые повлекли за собой значительный рост протестных выступлений граждан в Республике Казахстан с политическими, экономическими и другими требованиями к органам государственной власти и управления. В этой связи Верховным Советом Республики Казахстан Республики Казахстан от 4 июля 1992 года были приняты постановления «Об

обеспечении исполнения законодательства, регламентирующего порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций».

В этом нормативно-правовом акте упоминалось, что некоторые общественные объединения и отдельные группы граждан, в нарушение установленного законодательства, проводят несанкционированные массовые мероприятия, сопровождающиеся нарушениями общественного порядка, нормальной работы транспорта, государственных и общественных предприятий, учреждений, организаций, прав и свобод других граждан, дестабилизирующие общественно-политическую обстановку. В ряде регионов и населенных пунктов Республики Казахстан появилось вызывающее справедливое недовольство населения [41].

Причиной этому являлось отсутствие четкого толкования (определения) форм выступлений граждан, затрудняющее возможность привлечения виновных лиц к ответственности. Во времена существования СССР незаконные митинги шествия, пикеты, демонстрации и иные публичные мероприятия случались очень редко, и поэтому законодательство в этой сфере общественных отношений находилось в «застое».

В связи с этим Верховный Совет Республики Казахстан постановил:

1. Разъяснить, что под публичной формой выражения общественных, групповых или личных интересов и требований, именуемой в законодательстве демонстрацией, следует понимать также голодовку в общественных местах, возведение юрт, палаток и иных сооружений.

2. Незаконное пикетирование, то есть выставление вокруг несанкционированной демонстрации (собрания, митинга, уличного шествия) групп ее участников для охраны, либо с целью воспрепятствования проникновению на занимаемую ими территорию других лиц, а также блокирование подходов к зданиям органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций влечет ответственность, установленную за участие в данном несанкционированном мероприятии [41].

В то время юридическая ответственность была предусмотрена административным и уголовным кодифицированным законодательством СССР и союзных республик.

Статьей 5 Кодекса об административных правонарушениях Казахской ССР были предусмотрены компетенции областных, районных, городских Советов народных депутатов, которые могли дополнительно, с учетом местных условий, регламентировать установленный законодательством Союза ССР и Казахской ССР порядок проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций [42].

За нарушение порядка проведения публичных мероприятий КАП Каз. ССР предусматривал административную ответственность по статье 188-1, которая впервые появилась в КАП Каз. ССР на основании Указа Президиума Верховного Совета Казахской ССР от 20 августа 1988 года [43].

В отличие от действующей статьи 488 КРКоАП, статья 188-1 КАП Каз. ССР предусматривала только 3 части и пять составов административного правонарушения:

- 1) нарушение установленного порядка организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций;
- 2) нарушение установленного порядка проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций;
- 3) повторные вышеперечисленные действия, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания;
- 4) предоставление руководителями и другими должностными лицами предприятий, учреждений и организаций участникам несанкционированного собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации помещений, иного государственного или общественного имущества (средств связи, множительной и другой техники, оборудования, транспорта);
- 5) создание иных незаконных условий для организации и проведения публичных мероприятий [44].

Сравнительный анализ современной административной ответственности за нарушения порядка проведения и организации публичных мероприятий от ст.188-1 КАП Каз. ССР позволяет выделить следующие отличия:

1) субъектом административной ответственности по статье 188-1 КАП Каз. ССР могли являться только физические и должностные лица, так как субъектами административного правонарушения до 2001 года не могли являться юридические лица и к административной ответственности привлекались только руководители хозяйствующих субъектов;

2) иностранцы и лица без гражданства по КАП Каз. ССР привлекались к административной ответственности, так же как и граждане РК, и для них не предусматривался отдельный состав административного правонарушения. Кроме того, в отношении иностранцев и лиц без гражданства не предусматривалась санкция в виде выдворения их за пределы Республики Казахстан;

3) за повторное административное правонарушение, выразившееся в виде нарушения порядка организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, совершенное организатором собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации Уголовным кодексом Казахской ССР была предусмотрена статьей 183-1 по принципу административной преюдиции; [45]

4) в настоящее время к административной ответственности можно привлечь иностранное юридическое лицо с приостановлением его деятельности на территории РК;

5) санкции, исследуемых административных правонарушений, стали репрессивными. Например, за организацию и проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетов либо иного публичного мероприятия, совершенные повторно после наложения административного взыскания предусмотрена санкция в виде административного ареста на срок

до 25 суток, а на юридических лиц штраф в размере 150 месячных расчетных показателей.

17 марта 1995 года был принят специализированный закон «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан», который установил порядок организации и проведения мирных собраний. Основной проблемой этого закона являлся факт разрешительного, а не уведомительного порядка организации и проведения мирных собраний.

В.М. Яворский в своем аналитическом докладе отмечал, что законодательство Казахстана не всегда построено на понимании функций и целей свободы мирных собраний в демократическом обществе. Поэтому многие правовые нормы нарушают баланс между реализацией этой свободы и необходимостью соблюдать общественный порядок в сторону последней, что не характерно для демократического общества и нарушает статью 32 Конституции Республики Казахстан [46]

М. Асаутай, обобщая мнения казахстанских экспертов считает, что в новом национальном законодательстве о мирных собраниях содержатся старые правила, ограничивающие права граждан на осуществление своих конституционных свобод. Между тем власти говорят, что при разработке проекта был учтен международный опыт [47].

В соответствии с Законом РК 1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» организаторам и участникам мероприятия запрещалось:

- 1) препятствовать движению транспорта и пешеходов;
- 2) создавать помехи для бесперебойного функционирования объектов инфраструктуры населенного пункта;
- 3) устанавливать юрты, палатки, иные временные сооружения без согласования с местными исполнительными органами города республиканского значения, столицы, района (города областного значения);

4) наносить ущерб зеленым насаждениям, малым архитектурным формам;

5) иметь при себе холодное, огнестрельное и иное оружие, а также специально подготовленные или приспособленные предметы, могущие быть использованными против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба гражданам и собственности юридических лиц;

б) вмешиваться в любой форме в деятельность представителей государственных органов, обеспечивающих общественный порядок при проведении мероприятий [29].

То есть запреты для участников и организаторов публичных мероприятий были одинаковыми. Действующий закон о порядке организации и проведения мирных собраний предусмотрел отдельными статьями (5 и 6) права, обязанности и запреты на поведение участников и организаторов мирных собраний. Но проводя их сравнение (См.: приложение Б) видим, что из девяти запретов 8 из них совпадают полностью. Только одно отличие для участников – запрещено получать материальное вознаграждение за участие в мирных собраниях, а для организаторов - привлекать к обеспечению общественного порядка и безопасности участников мирных собраний частные охранные организации.

В связи с этим мы пришли к выводу, что в ранее действующем законодательстве, для организаторов и участников публичных мероприятий, не предусматривалось отдельными нормами запреты на их поведение в процессе проведения публичных мероприятий. Также мы считаем, что в действующем Законе РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», раздельная их регламентация статьями 5 и 6 не обоснованна. То есть дублирование запретов на поведение организаторов и участников мирных собраний является излишним, и это можно было объединить в одной статье Закона.

В 1997 году был принят новый Уголовный кодекс РК, в котором статьей 334 была предусмотрена уголовная ответственность за нарушение порядка

организации и проведения собраний, митингов, пикетов, уличных шествий и демонстраций. В отличие от статьи 183-1 УК Каз. ССР в аналогичной статье 334 УК РК 1997 года появились новые квалифицирующие признаки уголовного правонарушения с материальными составами правонарушений, предусматривающие негативные последствия в форме:

- 1) нарушения работы транспорта;
- 2) причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан и организаций [48].

То есть с 1998 года административная преюдиция была исключена из института уголовной ответственности за преступление, не представляющее большой общественной опасности, не наступала, если деяние совершено в течение года после наложения административного взыскания за такое же административное правонарушение. Законом РК от 18 января 2011 года №393 УК РК был дополнен статьей 10-1 «Административная преюдиция» [49], которая с 2015 года прекратила свое действие в связи с принятием действующего КРКоАП. За повторные административные правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий не применяется до сих пор.

С 2001 года в период суверенитета Казахстана был принят первый КРКоАП, где административная ответственность за нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций была предусмотрена статьей 373. Эта статья также как и ранее действующая статья 188-1 КАП Каз.ССР содержала три части, но они уже имели разное содержание. (Таблица 4)

Таблица №4 Сравнение статей 373 КРКоАП 2001 года и 188-1 КАП Каз.ССР 1984 года

	КРКоАП 2001 года	КАП Каз. ССР 1984 года
--	------------------	------------------------

<p>Статья 373. Нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций</p>	<p>Статья 188-1. Нарушение порядка организаций и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций</p>
<p>1. Нарушение законов РК о порядке организации или проведения собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстрации либо иного публичного мероприятия, либо воспрепятствование их организации или проведению, а равно участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях либо ином публичном мероприятии, если эти действия не имеют признаков уголовно наказуемого</p>	<p>Нарушение установленного порядка организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций</p>
<p>влечет предупреждение или штраф на физических лиц в размере до двадцати месячных расчетных показателей, на должностных лиц - штраф в размере до пятидесяти месячных расчетных показателей.</p>	<p>влечет предупреждение или наложение штрафа в размере до трехсот рублей, а в исключительных случаях, если по обстоятельствам дела, с учетом личности нарушителя применение этих мер будет признано недостаточным, - административный арест на срок до</p>

<p>2. Предоставление руководителями и другими должностными лицами организаций участникам несанкционированного собрания, митинга, пикетирования, демонстрации или иного публичного мероприятия помещения либо иного имущества (средств связи, множительной техники, оборудования, транспорта) или создание иных условий для организации и проведения таких мероприятий</p>	<p>3. Предоставление руководителями и другими должностными лицами предприятий, учреждений и организаций участникам несанкционированного собрания, митинга, уличного шествия или демонстрации помещений, иного государственного или общественного имущества (средств связи, множительной и другой техники, оборудования, транспорта) или создание иных условий для организации и проведения таких мероприятий</p>
<p>влечет штраф в размере до двадцати месячных расчетных показателей.</p>	<p>влечет штраф до одной тысячи рублей</p>
<p>3. Те же действия, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания либо организатором собрания, митинга, шествия, демонстрации</p>	<p>2. Те же действия, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания, либо организатором собрания, митинга, уличного шествия, демонстрации</p>
<p>влекут штраф в размере до пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток.</p>	<p>влекут наложение штрафа в размере до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток.</p>

Остановимся на изменениях 2001 года в содержании статьи 373 КРКоАП. Во-первых, в наименовании статьи вместо собраний впервые употребили «мирных собраний», хотя в диспозиции всех частей этой статьи собрания упоминаются без слова «мирные». Мы полагаем, что это не существенное отличие. Действующее законодательство дает понятие мирному собранию как публичному мероприятию, являющимся по своему характеру мирным, ненасильственным и невооруженным, не создающим угрозу интересам государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты нравственности населения, прав и свобод других лиц, проводимое в форме собрания, митинга и демонстрации, шествия и пикетирования гражданами Республики Казахстан [7].

А в России в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации, от 19 июня 2004 года, № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» собрание употребляют без слово «мирное». Собрание - совместное присутствие граждан в специально отведённом или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов [13].

Во-вторых, появились в статье 373 КРКоАП новые формы публичных мероприятий:

- 1) пикеты;
- 2) публичные мероприятия;
- 3) вместо «уличных шествий», стали употреблять просто «шествия», *что следует признать справедливым изменением, так как прохождение граждан может происходить не только по улицам, но и иным местностям;*

В-третьих, часть первая статьи 373 КРКоАП была дополнена еще двумя квалифицирующими признаками в форме:

- 1) воспрепятствования организации и проведения публичных мероприятий;

2) участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях, либо в иных мероприятиях.

В-четвертых, не смотря на разные измерения санкций, так как штрафные санкции в КРКоАП измеряются в месячных расчетных показателях, а при Каз.ССР в рублях, следует сделать вывод о том что наказание при ССР было намного жестче, так как предусматривало административный арест на срок до 15 суток, а по ч.1 ст. 373 КРКоАП только штраф до 20 МРП для физических лиц и 50 МРП для должностных лиц [50].

В-пятых, квалифицирующий признак повторности в КАП Каз. ССР был предусмотрен только второй частью статьи 188-1 за нарушение установленного порядка организации и проведения публичных мероприятий, а в статье 373 КРКоАП 2001 года за все правонарушения предусмотренные частями 1 и 2 статьи.

Но во всех сравниваемых статьях кодифицированного административного законодательства есть уникальное совпадение, а именно то, что часть 3 статьи 188-1 КАП Каз. ССР с момента ее принятия до настоящего времени во всех трех национальных Кодексах об административных правонарушениях остается неизменной. То есть за представление руководителями или другими лицами юридических лиц участникам публичных мероприятий технических средств или создание иных условий предусмотрен штраф в размере 20 МРП, а по КАП Каз. ССР одна тысяча рублей.

1 января 2015 года в Республике Казахстан было обновлено кодифицированное законодательство, где кроме административных правонарушений и уголовных преступлений между ними появилась новая кодификация противоправных деяний в форме уголовного проступка. Уголовные проступки располагаются в Особенной части УК РК, то есть относятся к сфере уголовной юстиции, но уголовной судимостью не являются.

С 2001 года в статье 373 впервые была предусмотрена дополнительная административная ответственность за:

- 1) воспрепятствование организации публичных мероприятий;
- 2) воспрепятствование проведению публичных мероприятий;
- 3) участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях либо ином публичном мероприятии [50].

Вышеперечисленные составы правонарушений были предусмотрены Уголовным кодексом РК в 1997 году статьей 151 со следующими квалифицирующими признаками:

- 1) незаконное воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования;
- 2) незаконное воспрепятствование участвовать в вышеперечисленных публичных мероприятиях
- 3) принуждение к участию в собрании, митинге, демонстрации, шествии, пикетированию.

Обязательным условием при квалификации этого преступления являлся то, что субъектом правонарушения должен являться только должностное лицо и выше перечисленные противоправные деяния должны совершаться путем:

- 1) использования своего служебного положения;
- 2) с применением насилия;
- 3) с угрозой применения насилия [48].

То есть до 2001 года за воспрепятствование и участие в незаконно проводимых публичных мероприятиях уголовную ответственность несли только должностные лица и то только в сфере уголовной юстиции. Простые участники незаконных собраний привлекались только к административной ответственности и только с 2001 года. До 2001 года к юридической ответственности можно было привлечь участников публичных мероприятий, если они активно нарушают общественный порядок по иным статьям КРКоАП за мелкое хулиганство, повреждение имущества, нахождение в

общественном месте в состоянии опьянение, позорящем человеческое достоинство и общественную нравственность и т.п.

Кстати еще при разработке действующего закона РК о проведении мирных собраний в своем аналитическом докладе юрист Казахстанского международного бюро по правам человека В.А. Тюленева предлагала исключить административную ответственность за участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях либо ином публичном мероприятии [51].

Таблица №5 Сравнение статей 373 КРКоАП 2001 года и 488 КРКоАП 2014 года

КРКоАП 2001 года	КРКоАП 2014 года начальная редакция
Статья 373. Нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций	Статья 488. Нарушение законодательства РК о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций

<p>1. Нарушение законов РК о порядке организации или проведения собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстрации либо иного публичного мероприятия, либо воспрепятствование их организации или проведению, а равно участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях либо ином публичном мероприятии, если эти действия не имеют признаков уголовно наказуемого деяния</p>	<p>1. Нарушение законодательства РК о порядке организации или проведения собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстрации либо иного публичного мероприятия либо воспрепятствование их организации или проведению, а равно участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях либо ином публичном мероприятии, если эти действия не имеют признаков уголовно наказуемого деяния</p>
<p>влечет предупреждение или штраф на физических лиц в размере до двадцати месячных расчетных показателей, на должностных лиц - штраф в размере до пятидесяти месячных расчетных показателей.</p>	<p>влекут предупреждение или штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей либо арест на срок до десяти суток.</p>

<p>2. Предоставление руководителями и другими должностными лицами организаций участникам несанкционированного собрания, митинга, пикетирования, демонстрации или иного публичного мероприятия помещения либо иного имущества (средств связи, множительной техники, оборудования, транспорта) или создание иных условий для организации и проведения таких мероприятий</p>	<p>2. Предоставление руководителями и другими должностными лицами организаций участникам несанкционированного собрания, митинга, пикетирования, демонстрации или иного публичного мероприятия помещения либо иного имущества (средств связи, множительной техники, оборудования, транспорта) или создание иных условий для организации и проведения таких мероприятий</p>
<p>влечет штраф в размере до двадцати месячных расчетных показателей.</p>	<p>влечет штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей.</p>
<p>3. Те же действия, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания либо организатором собрания, митинга, шествия, демонстрации</p>	<p>3. Действия, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания либо организатором собрания, митинга, шествия, демонстрации</p>
<p>влекут штраф в размере до пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток.</p>	<p>влекут штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток.</p>

Сравнительный анализ ст. 373 КРКоАП 2001 года и аналогичной статьи 488 КРКоАП 2014 года показывает, что никаких принципиальных отличий не существовало за исключением более жестких санкций за нарушения законодательства о порядке организации и проведения публичных мероприятий. Кроме штрафа в первой редакции части 1 статьи 488 КРКоАП был предусмотрен административный арест на срок до 10 суток.

Так как Казахстан является членом Организации объединенных наций и ратифицировала более 60 международных конвенционных правовых актов, то мы отчитываемся на международном уровне о состоянии работы по соблюдению прав граждан в Республике Казахстан. При подготовке восьмого-десятого сводного периодического доклада о выполнении Республикой Казахстан Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, был посвящен отдельный подраздел соблюдению прав человека в Казахстане в условиях проведения мирных собраний. В этом докладе (2019 год) не было обоснована необходимость изменения законодательства. За год до принятия нового специализированного закона о мирных собраниях полагали, что закон 1995 года направлен на создание условий для реализации конституционных прав и свобод граждан, обеспечения общественной безопасности и порядка при проведении этих мероприятий на улицах, площадях и в иных общественных местах [52].

В связи с принятием в 2020 году нового Закона Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» (далее - Закон) изменился порядок не только организации и проведения публичных мероприятий, но и порядок привлечения граждан к юридической ответственности за нарушение такого порядка. Для реализации новых положений Закона были внесены изменения и дополнения в одиннадцать законодательных нормативно-правовых актов, в том числе и в деликтное законодательство [53].

Подписанный Президентом Закон РК о мирных собраниях стал подтверждением успешной реализации концепции «слышащего государства», так как с принятием данного Закона расширяется канал коммуникации власти и общества. Любая акция протеста это сигнал для власти, способ получения обратной связи от активной части казахстанцев, выражающей те или иные настроения в обществе, публично озвучивающих проблемные вопросы, запросы и чаяния определенных групп населения, а также отдельных граждан. В данном нормативно-правовом документе четко определены права и обязанности организатора мирных собраний, компетенции государственных органов, место и время проведения мирных собраний.

Еще одним новшеством является то, что Законом внедрен уведомительный порядок для проведения мирных собраний и иных публичных мероприятий. В отличие от ранее действующего аналогичного Закона, по которому любое мирное собрание проводится исключительно по разрешению местных исполнительных органов, теперь организатору собрания достаточно уведомить местные власти о том, что он планирует провести мирное собрание.

Кроме того, в законе появилась новая норма – «презумпция в пользу проведения собрания». Это означает, что при отсутствии обоснованных причин для ограничения или запрета на проведение данного собрания, такое собрание может состояться. Также определен исчерпывающий перечень обстоятельств, при которых может быть отказано в организации и проведении мирного собрания [7].

Статья 488 КРКоАП претерпела большие изменения по объему и качеству составом правонарушений, но конкретный анализ этой статьи мы сделали отдельным подразделом диссертации. Но, не смотря на большие изменения в содержании статьи 488 КРКоАП, конкурирующие нормы уголовного права практически остались без изменения, а только изменились названия статьи 155 и 400 УК РК [54].

Здесь возникает обоснованный вопрос о том, что - почему у ст. 155 УК РК объект правонарушения не совпадает с конкурирующей нормой ст. 488 КРКоАП и ст. 400 УК РК? А именно объектом административного правонарушения за незаконное воспрепятствование организации, проведению мирного собрания, иного законного мирного мероприятия или участие в них либо принуждение к участию в них является установленный порядок управления. Объектом аналогичного правонарушения, предусмотренного статьей 155 УК РК, являются конституционные и иные права и свободы человека и гражданина.

Объектом административных правонарушений, посягающих на права и свободы человека и гражданина, находятся в главе 10 Особенной части КРКоАП, где объектом правонарушения являются права личности, что можно считать почти тождественными понятиями. То есть права личности гражданина Республики Казахстан могут ущемляться в отношении его, путем воспрепятствования участвовать в законном публичном мероприятии. Это право закреплено в статье 32 Конституции РК, в которой гласит, что «Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование [Конституция].»

В этой связи напрашивается вывод, что:

- 1) часть 1 статьи 488 КРКоАП исключить;
- 2) из диспозиции части 4 слово «первой» исключить;
- 2) дополнить КРКоАП новой статьей 77-1 следующего содержания:

«1. Воспрепятствование организации или проведению мирных собраний, митингов, шествий, демонстраций либо иных публичных мероприятий, если это действие не имеет признаков уголовно наказуемого деяния,-

влечет предупреждение или штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей либо арест на срок до десяти суток.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания либо организатором собрания, митинга, шествия, демонстрации,-

влекут штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо арест на срок до пятнадцати суток.».

С целью исключения излишнего дублирование запретов на поведение организаторов и участников мирных собраний статьи 5 и 6 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», объединить в одной статье Закона.

1.3 Административно-правовая характеристика нарушений порядка организации и проведения публичных мероприятий

Рост протестной активности населения обусловлен объективными причинами, на которые необходимо реагировать своевременно. В своем первом Послании от 2 сентября 2019 года Глава государства Казахстана обратил внимание на существование «глухоты» и закрытости чиновников в центре и на местах. Неоднократные жалобы на несправедливость решений в какой-то сфере означают системные проблемы в конкретном госоргане или регионе. Теперь к этому следует относиться именно так, и принимать соответствующие решения [54].

Ни один аспект социально-экономического развития не может быть успешно реализован без верховенства закона и гарантирования безопасности наших граждан. «Слышащее государство» – это, по сути, концепция строительства «Справедливого государства». Недостаточно просто слышать и видеть проблемы граждан, главное – правильно и объективно реагировать на них [55].

Местную полицейскую службу принято считать одним из основных субъектов предупреждения и профилактики правонарушений при проведении публичных мероприятий. Сотрудники данного подразделения непосредственно первыми реагируют на информацию о незаконных мирных собраниях, митингах, шествиях, пикетов и демонстраций, осуществляют доставку и задержание правонарушителей на месте совершения правонарушений, применяют иные меры принуждения в отношении правонарушителей, а также осуществляют производство по делам об административных правонарушениях. Местная полицейская служба совместно с другими подразделениями полиции принимает участие в исполнении и реализации всех правовых мер по обеспечению надлежащего правопорядка в условиях проведения публичных мероприятий.

Законодательство Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний основывается на Конституции Республики Казахстан и состоит из настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан. В соответствии со статьей 32 Конституции РК: «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» [56].

Право на свободу мирных собраний не может быть ограничено, за исключением случаев, установленных Законом РК «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» от 25 мая 2020 года, в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц. Согласно этому Закону, при введении чрезвычайного, военного положения или правового режима антитеррористической операции на период их действия проведение мирных собраний может быть запрещено или ограничено в порядке, установленном законами Республики Казахстан [7].

На основании ч.1 статьи 15 Закона Республики Казахстан от 8 февраля 2003 года «О чрезвычайном положении» предусмотрены основные и временные меры ограничения, применяемые при проведении чрезвычайного положения. Так пунктом 5 этой статьи может быть полностью запрещено организация мирных собраний или частично ограничено проведение публичных мероприятий (зрелищных спортивных мероприятий, семейных обрядов, связанных с рождением, свадьбой, смертью и т.п.) на территории где введен режим чрезвычайного положения [58].

Согласно п. 13 части 1 статьи 6 Закон Республик Казахстан от 5 марта 2003 года «О военном положении», на территории, где введено военное положение, могут быть приняты меры по запрещению или ограничению организации и проведения мирных собраний [59].

Следует отметить, что режим чрезвычайного или военного положения имеет право вводить только Президент РК, а значить запрещать проведение мирных собраний, также имеет право только он своим Указом. Такие решения Президент РК принимает на основании информации местных исполнительных органов или коменданта местности, где введен специальный режим.

Статьей 15-1 Закона Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 416 «О противодействии терроризму» предусмотрены временные ограничения, применяемые на период проведения антитеррористической операции. Напрямую этот закон не запрещает проведение мирных собраний, но существующие ограничения на поведение граждан, делает проведение мирного собрания невозможным. Сотрудники правоохранительных органов в таких условиях должны удалять всех физических лиц с отдельных объектов, участков местности и водного пространства, временно ограничивать или запрещать движение транспортных средств, включая их отбуксирование, в том числе транспортных средств дипломатических и консульских представительств [60].

Действие Закона Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» от 25 мая 2020 года (далее - Закон) не распространяется на общественные отношения, связанные с проведением мероприятий в закрытых помещениях, официальных, культурных, зрелищных культурно-массовых, физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий, собраний и сходов местных сообществ, собраний собственников квартир, нежилых помещений многоквартирного жилого дома, а также богослужений, религиозных обрядов, церемоний и (или) собраний. Порядок проведения таких мероприятий определяется законами Республики Казахстан «О праздниках в Республике Казахстан», «О культуре», «О физической культуре и спорте», «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «О жилищных отношениях», «О религиозной деятельности и религиозных объединениях».

В соответствии с частью 6 статьи 2 Закона РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Законе, то применяются правила международного договора.

Безусловно, органы внутренних дел являются основным субъектом предупреждения и профилактики правонарушений в условиях умеренной протестной активности населения. Законом Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года № 199 «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» определены задачи, которые определяют основные компетенции ОВД в исследуемой сфере общественных отношений. На основании статьи 4 этого закона органы внутренних дел, призванные служить народу Казахстана, в целях обеспечения общественной безопасности осуществляют следующие задачи:

- 1) профилактику правонарушений;
- 2) охрану общественного порядка;

- 3) борьбу с преступностью;
- 4) предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности, организация гражданской обороны [61].

Согласно пункту 9 части 2 статьи 5 Закона РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», организатор мирного собрания обязан выполнять требования сотрудников органов внутренних дел и (или) прокуратуры, направленные на защиту жизни, здоровья участников мирных собраний и других лиц при их проведении, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, содействовать органам внутренних дел в обеспечении охраны общественного порядка.

В случае принятия решения о прекращении мирных собраний представитель местного исполнительного органа:

- 1) требует от организатора либо участников мирных собраний добровольно прекратить мирные собрания;
- 2) устанавливает время для выполнения требования о прекращении мирных собраний.

В случае невыполнения требования о прекращении мирных собраний сотрудники органов внутренних дел принимают необходимые меры по принудительному прекращению мирных собраний в соответствии с законодательством Республики Казахстан..

Сотрудники ОВД наделены юрисдикционными полномочиями в условиях проведения мирных собраний осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в пределах своих полномочий. Сотрудники полиции имеют право привлекать правонарушителей по статье 488 КРКоАП «Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний». Состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 488 КРКоАП, в настоящее время претерпел значительное изменение и дополнение в связи с принятием нового Закона. По сравнению со старой редакцией статьи, действующая норма

увеличилась в объеме с 3 частей до 12 составов административных противоправных деяний, комментарии к которой даны отдельным разделом настоящего пособия [53].

Согласно части 1 п.1 статьи 804 КРКоАП, возбуждать дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 488 КРКоАП, уполномочены сотрудники ОВД. Для принятия решения о наложении административного взыскания административные дела направляются в суд.

Для обеспечения правопорядка в условиях проведения мирных собраний сотрудники имеют право применять меры обеспечения, предусмотренные статьей 785 КРКоАП. Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении представляют собой специфические средства административно-правового принуждения. Кодифицированным административным законодательством определены общие цели (причины) применения мер обеспечения:

- 1) пресечения административного правонарушения;
- 2) установления личности подозреваемого в совершении административного правонарушения;
- 3) составления протокола об административном правонарушении, когда невозможно его составление на месте совершения административного правонарушения;
- 4) обеспечению своевременного и правильного рассмотрения дела;
- 5) исполнения вынесенного постановления по делу об административном правонарушении в сфере организации и проведения публичных мероприятий;
- 6) предотвращения непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, угрозы аварии или техногенных катастроф [27].

Следует отметить, что специализированные нормы КРКоАП, предусматривающие механизм применения мер обеспечения, также содержат в себе правовые положения о целях применения таких мер

административного принуждения. На основании статьи 785 КРКоАП могут применяться одиннадцать мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, но в сфере организации и проведения публичных мероприятий традиционно применяются следующие меры:

- 1) доставление к месту составления протокола об административном правонарушении;
- 2) административное задержание физического лица;
- 3) личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице
- 4) досмотр транспортных средств;
- 5) изъятие документов и вещей, находящихся при физическом лице;
- 6) осмотр;
- 7) задержание, доставление и запрещение эксплуатации транспортного средства;

Более подробный механизм применения этих мер изложен отдельным разделом настоящей диссертации.

Если при организации и проведении мирных собраний организаторы или участники совершают правонарушения, подпадающие под сферу уголовной юстиции, то органы внутренних дел имеют право осуществлять уголовно-процессуальную деятельность по привлечению правонарушителей к уголовной ответственности. Конкурирующими нормами статьи 488 КРКоАП являются статьи УК РК:

- 1) Статья 155. Воспрепятствование организации, проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них;
- 2) Статья 400. Нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, пикетов, уличных шествий и демонстраций [48].

В исключительных случаях сотрудники ОВД имеют право применять специальные меры пресечения в случаях оказания им неповиновения и сопротивления. Правовые основания применения физической силы и

специальных средств ОВД предусмотрены статьей 60 Закона Республики Казахстан «О правоохранительной службе» от 6 января 2011 года.

В условиях проведения мирных собраний сотрудники ОВД имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, а также специальные средства, в том числе наручники, резиновые палки, слезоточивые вещества, светозвуковые устройства отвлекающего воздействия, устройства для вскрытия помещений, принудительной остановки транспорта, водометы, служебных животных, бронемашины и другие специальные транспортные средства, перечень которых определяется Правительством Республики Казахстан.

Сотрудники имеют право применять физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, а также специальные средства во всех случаях, когда Законом Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» разрешено применение огнестрельного и иного оружия.

Запрещается применять специальные средства и боевые приемы борьбы в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев совершения ими нападения, угрожающего жизни и здоровью окружающих, группового нападения либо оказания вооруженного сопротивления [62].

В диссертации мы уже затрагивали вопросы правовых запретов для организаторов и участников публичных мероприятий и сделали вывод об оптимизации статьей Закона о мирных собраниях с целью исключения их дублирования. То есть мы предложили, что в действующем Законе РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», объединить статьи 5 и 6, которые предусматривают запреты на поведения организаторов и участников публичных мероприятий.

Сравнивая запреты для участников мирных собраний стран ВЕЦА, можно сделать вывод, что в большинстве случаев они в разной интерпретации имеют единую цель, связанную с поддержанием правопорядка в условиях проведения мирных собраний. Но вместе с тем,

можно модернизировать некоторые положения законодательства, регулирующего порядок проведения мирных собраний.

Больше всего ограничений (десять) содержится в специализированном законе Республики Беларусь от 30 декабря 1997 года №114 «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь». Но эти запреты не содержат какие-либо новые ограничения для поведения участников мирного собрания и даже наоборот не предусматривают некоторые ограничения, которые содержатся в аналогичном Законе РК [17].

Например, подпунктом 7 части 3 статьи 6 Закона РК «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» от 25 мая 2020 года участниками мирного собрания запрещено использовать предметы одежды и (или) иные средства, препятствующие распознаванию лицу участника мирного собрания, за исключением средств индивидуальной защиты, направленных на охрану здоровья [7].

Также запрещено участникам мирных собраний скрывать свое лицо, использовать маски, средства маскировки, специально предназначенные для затруднения установления личности законами Российской Федерации, Таджикистана и Туркмении.

Действительно такой запрет для участников необходим, чтобы была возможность привлечь правонарушителей общественного порядка в условиях проведения публичных мероприятий. Также, умышленное сокрытие своей личности участниками мирного собрания, позволит выявлять участников мирных собраний, которые принимают участие в протестной акции по найму, то есть за материальное вознаграждение за участие в мирном собрании.

Подпунктом 9 части 3 статьи 6 Закона РК «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» от 25 мая 2020 года участниками мирного собрания запрещено получать вознаграждение за участие в мирных собраниях [7].

Заслуживает внимание запреты для участников собраний (протестных акций), которых всего четыре и все кроме третьего носят бланкетный

характер. Статья 5 Литовского Закона от 2 декабря 1993 г. № I-317 «О собраниях запрещает участникам во время собраний:

1) произносимыми речами, плакатами, призывами, аудиовизуальными средствами и другими действиями явно подстрекать к нарушению или нарушать Конституцию или законы Литовской Республики;

2) нарушать нормы нравственности, высокой морали и этики;

3) демонстрировать флаг или герб нацистской Германии, СССР или Литовской ССР либо флаг, знак или форменную одежду, составной частью которых являются флаг или герб нацистской Германии, СССР или Литовской ССР, изображения ответственных за репрессии населения Литвы руководителей национал-социалистической партии Германии или коммунистической партии СССР, символы или форменную одежду нацистских или коммунистических организаций либо флаги или знаки, созданные на основе флага или герба нацистской Германии, СССР или Литовской ССР, нацистской свастики, нацистского знака СС, советского знака серпа и молота, знака советской красной пятиконечной звезды или обманчиво похожие на них символы антиконституционных организаций, исполнять гимн нацистской Германии, СССР или Литовской ССР;

4) иными способами готовиться к совершению или совершать деяния, предусмотренные в Уголовном кодексе Литовской Республики [26].

Только третий запрет изложен очень подробно, является слишком политизированным, и очень жаль, что нацистскую свастику и иные атрибуты фашизма приравнивали к флагу и символам СССР. Мы полагаем, что это история нашего государства и никакие запреты не позволят изменить историю государства.

Четвертый запрет мы считаем лишним, так как редакция первого запрета поглощает требования Уголовного кодекса Литовской Республики так как кодифицированное законодательство является видом закона. Но такой подход позволяет исключить ошибки при квалификации правонарушений участников мирных собраний, так как в процессе привлечения к

юридической ответственности не надо будет выбирать по ст.440 КРКоАП или 488 КРКоАП следует привлекать гражданина, оказавшегося в нетрезвом виде районе проведения мирного собрания.

По нашему мнению в диспозициях статей кодифицированного уголовного или административного законодательства следует предусмотреть конкретные противоправные действия участников и организаторов мирных собраний, за которые они должны привлекаться к ответственности. А в специализированном законе о мирных собраниях предусматривать только бланкетные запреты на поведение участников мирных собраний, которые будут конкретизированы нормами КРКоАП и УК РК.

2. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ НЕЗАКОННУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ И ПРОВЕДЕНИЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

2.1 Научно-практический комментарий статьи 488 КРКоАП «Нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний»

Актуальность исследования вопросов, связанных с привлечением к ответственности участников публичных мероприятий обусловлена ростом протестной активности населения, а также объективными причинами, на которые необходимо реагировать правоохранительным и местным исполнительным органам. В своем первом Послании от 2 сентября 2019 года Глава государства Казахстана К.К.Токаев обратил внимание на существование «глухоты» и закрытости чиновников в центре и на местах. Неоднократные жалобы на несправедливость решений в какой-то сфере означают системные проблемы в конкретном госоргане или регионе. Теперь к этому следует относиться именно так, и принимать соответствующие решения [55].

Состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 488 КРКоАП, в настоящее время действует в редакции Закона Республики Казахстан от 25.05.2020 года №334 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам порядка организации мирных собраний в Республике Казахстан». По сравнению со старой редакцией статьи, действующая норма увеличилась в объеме в 4 раза, то есть если она раньше включала в себя всего 3 части, то в настоящее время предусматривает 12 составов административных противоправных деяний [53].

Общим **объектом** исследуемого правонарушения, является установленный порядок управления в сфере соблюдения законодательства

Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний.

Предметом правонарушения являются мирные собрания, проводимые в форме митинга, демонстрации, шествия, пикетирования либо иных публичных мероприятий, упомянутых в содержании статьи. Понятия предметам административного правонарушения даны в Законе Республики Казахстан от 25 мая 2020 года №333 «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» (далее – Закона) [7].

Мирное собрание – публичное мероприятие, являющееся по своему характеру мирным, ненасильственным и невооруженным, не создающим угрозу интересам государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты нравственности населения, прав и свобод других лиц, проводимое в форме собрания, митинга и демонстрации, шествия и пикетирования гражданами Республики Казахстан (п.1 статьи 1 Закона).

По нашему мнению законодатель неудачно построил составные части мирного собрания. Получается так, что «мирное собрание – это собрание». Следовало предметом Закона и статьи 488 КРКоАП обозначить публичные мероприятия и п.1 статьи 1 Закона необходимо начать словами «Публичные мероприятия – акции гражданского общества, являющиеся...». А после слова «пикетирования» вставить слова «и иные акции, проводимые...».

Собрание – совместное присутствие граждан Республики Казахстан в определенном месте в определенное время с целью коллективного публичного обсуждения общественно значимых вопросов и (или) действий (бездействия) лиц и (или) органов, организаций. (п.7 ст.1 Закона)

Митинг – совместное присутствие граждан Республики Казахстан в определенном месте в определенное время для публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое с использованием звукоусиливающих технических средств, плакатов,

транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового, с выдвижением требований или без такового. (п.8 ст.1 Закона)

Демонстрация - передвижение гражданина или группы граждан Республики Казахстан в определенное время по определенному маршруту с целью публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое с использованием транспортных средств, с использованием или без использования звукоусиливающих технических средств, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации, с выдвижением требований или без такового. (п.5 ст.1 Закона).

Шествие – прохождение гражданина или группы граждан Республики Казахстан без использования транспортных средств в определенное время по определенному маршруту с целью публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое с использованием звукоусиливающих технических средств, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового, с выдвижением требований или без такового. (п. 12 ст.1 Закона). Отличие шествия от демонстрации следует признать незначительным. Шествие от демонстрации отличается тем, что шествие осуществляется только в пешем порядке, а при проведении демонстрации используются транспортные средства.

Словарные определения шествия выражаются одной из формой публичных мероприятий путем массового прохождения людей в общественном месте по причине какого-либо знаменательного события или обычая, обряда, или протестного прохождения с какими-либо требованиями. Также эти определения отличаются от аналогичных понятий зарубежных государств. Например, в соответствии со статьей 54 Закона Российской Федерации от 19 июня 2004 года №54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» сказано, что «... шествие –

массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам» [13].

Пикетирование – присутствие одного гражданина Республики Казахстан в определенном месте в определенное время с целью публичного выражения мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций, осуществляемое без передвижения и без использования звукоусиливающих технических средств, с использованием плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового. (п.10 ст.1 Закона).

К сожалению законодательство не дает понятие иным публичным мероприятиям, которые упоминаются в ч.ч. 5-7 статьи 488 КРКоАП [27], что может негативно сказаться на соблюдении законности в процессе квалификации правонарушений в исследуемой сфере общественных отношений, так как правоохранительные органы будут трактовать это произвольно на свое усмотрение.

Также вышеперечисленные понятия очень сильно отличаются от словарных определений. Почему пикетирование по закону возможно осуществить только одним человеком, а не двумя и более? Википедия трактует пикет как группу людей, которая выступает для выражения какого-либо протеста [34]. Это определение совпадает со многими словарными понятиями пикета и механизма пикетирования.

Мы считаем, что пикет – это публичное мероприятие, проводимое для привлечения внимания общественности или иных лиц к общественно-политической или социально-экономической проблеме с выдвижением требований и условий прекращения протестных действий.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного **частью 1** ст. 488 КРКоАП, содержится только один квалифицирующий признак, выраженный противоправным действием (бездействием), направленным на **воспрепятствование** проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования. Если мероприятие не противоречит

требованиям главы 2 Закона, то никто не имеет право этому воспрепятствовать. Объективная сторона предусматривает деяния именно физических, а не юридических лиц направленных на то, чтобы создавать помехи и нарушения в регламенте проведения мирного собрания.

Воспрепятствовать – это значить мешать, создавать препятствия, не исполнять свои обязанности, которые предусмотрены законодательством и из-за которых не состоятся или состоятся не в полном объеме публичные мероприятия. И.Ш.Борчашвили под воспрепятствованием понимает противоправные действия, создающие различные помехи и препятствия законной деятельности организаторам или участникам публичного мероприятия. Воздействие может быть выражено в любой форме: устной, письменной, преданной по телефону, как в служебной, так и во вне служебной обстановки. Не образуют состава правонарушения критические замечания, советы, пожелания общего характера в отношении деятельности по организации и проведению публичного мероприятия. [63, с.368].

Обязательным условием привлечения правонарушителя к административной ответственности является факт отсутствие в его действиях признаков уголовно наказуемого деяния. Конкурирующей нормой ч.1 статьи 488 КРКоАП будет являться статья 155 УК Республики Казахстан «Воспрепятствование организации, проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них» [54].

Квалифицирующие признаки уголовного правонарушения выражены в виде противоправных умышленных действиях, которые направлены против мирного собрания или иного законного публичного мероприятия в форме:

- 1) воспрепятствование организации;
- 2) воспрепятствование проведению;
- 3) воспрепятствование к участию в них;
- 4) принуждение к участию. (Таблица 6)

Таблица №6 Сравнение конкурирующих норм ст. 488 КРКоАП и ст.155 УК РК

Ст.488 часть 1 КРКоАП	Ст. 155 часть 1 УК РК
Воспрепятствование организации или проведению мирных собраний, если это действие не имеет признаков уголовно наказуемого деяния	Незаконное воспрепятствование организации, проведению мирного собрания, иного законного публичного мероприятия или участию в них либо принуждение к участию в них

Если правонарушитель только воспрепятствует организации публичного мероприятия или только мешает его проведению, то эти действия признаются как административные правонарушения, так как в диспозиции статьи 488 ч.1 КРКоАП между слов «организации» и «проведению» стоит предлог «или». А если этот правонарушитель воспрепятствовал организации и он же воспрепятствовал проведению мирного собрания, то его действия следует квалифицировать по статье 155 ч.1 УК РК, так как между слов «организации» и «проведению» стоит запятая.

При сравнении диспозиций статей, указанных в таблице № видим, что в статье 155 УК РК употреблены слова «незаконное воспрепятствование», а для административного правонарушения достаточно просто воспрепятствовать. *По нашему мнению слово «незаконное» в части 1 статьи 155 УК РК является лишним.*

В силу статьи 21 Международного пакта о гражданских и политических правах (Нью-Йорк, 16 декабря 1966 года, ратифицирован Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года № 91-III, вступил в силу для Республики Казахстан 24 апреля 2006 года) пользование признаваемым правом на мирные собрания 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. Такое же право гарантировано статьей 32 Конституции Республики Казахстан (далее - Конституция) [25, 7].

В соответствии с разъяснениями Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 года собрания, митинги, шествия, пикеты и демонстрации должны быть прекращены по требованию представителя местного исполнительного органа города республиканского значения, столицы, района (города областного значения), если нарушен порядок проведения публичных мероприятий, а также возникли угрозы опасности для жизни и здоровья граждан, нарушении общественного порядка. До получения разрешения на проведение массового мероприятия его организатор, а также иные лица не вправе объявлять в средствах массовой информации, Интернете или иных информационных сетях о дате, месте и времени его проведения, изготавливать и распространять с этой целью листовки, плакаты и иные подобные материалы.

Воспрепятствование вышеперечисленным действиям организатору или участникам законной акции влечет административную ответственность по части 1 статьи 488 КРКоАП

Субъектом правонарушения, предусмотренного **ч.1** комментируемой статьи, может являться только физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту окончания или пресечения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста.

С субъективной стороны правонарушения, предусмотренное деяние **частью первой** данной статьи, может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности. На счет прямого умысла понятно, что лицо воспрепятствует умышленно, заранее предвидя негативные последствия. Вместе с тем могут возникнуть ситуация, когда субъективной стороной может являться неосторожность. К примеру, на пути шествия водитель грузового транспорта, оставив автомобиль, отлучился или по другим причинам воспрепятствовал прохождению участников шествия. У данного субъекта правонарушение не было умысла создавать помеху (воспрепятствовать) проведению мирного собрания, однако своими действиями он способствовал нарушению по ч. 1 ст. 488 КРКоАП.

Объективная сторона части 2 исследуемой статьи выражена только одним противоправным действием в форме нарушения участником мирного собрания требований, установленных законодательством Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний. Причем мирное собрание в этом случае организовано и проводится в соответствии с законодательством РК, получило положительное одобрение местных исполнительных органов.

Обязательным условием квалификации по ч.2 ст.488 КРКоАП является отсутствие в действиях правонарушителя признаков уголовно наказуемого деяния, предусмотренных ст.400 УК РК.

Требования, установленные законодательством Республики Казахстан, о порядке организации и проведения мирных собраний, утверждены главой 2 Закона РК от 25 мая 2020 года №333 «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан». Частью 3 статьи 6 этого закона участнику мирных собраний запрещается:

1) призывать к нарушению Конституции Республики Казахстан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, массовым беспорядкам, разжиганию социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, пропагандировать или публично призывать к захвату или удержанию власти, насильственному изменению конституционного строя Республики Казахстан;

2) совершать действия, которые создают помехи для бесперебойного функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм, иного имущества, а также препятствуют свободному передвижению граждан, не участвующих в мирных собраниях;

3) препятствовать деятельности государственных органов, организаций, должностных лиц при выполнении ими комплекса мер по защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и

государства, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении мирных собраний;

4) устанавливать юрты, палатки, иные сооружения при отсутствии у организатора мирных собраний соответствующего согласия местного исполнительного органа;

5) иметь при себе холодное, огнестрельное и иное оружие, а также специально подготовленные или приспособленные предметы (вещества, изделия), которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба гражданам и собственности юридических лиц;

6) заниматься распространением и (или) потреблением алкогольной продукции, наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, а также находиться в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения;

7) использовать предметы одежды и (или) иные средства, препятствующие распознаванию лица, за исключением средств индивидуальной защиты, направленных на охрану здоровья;

8) использовать при проведении мирных собраний символику, направленную на нарушение Конституции Республики Казахстан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также символику, иллюстративные материалы террористических или экстремистских организаций, запрещенных в соответствии с законами Республики Казахстан;

9) получать материальное вознаграждение за участие в мирных собраниях [7].

Законом не предусматриваются иные запреты для участников мирных собраний, поэтому данный перечень нарушений, перечисленных выше, является исчерпывающим и расширенному толкованию не подлежит.

Если гражданин принимает участие в публичном мероприятии, которое не согласовано с местными исполнительными органами, то его действия следует квалифицировать по части 6 статьи 488 КРКоАП. (Таблица 7)

Таблица №7 Сравнение квалифицирующих признаков ч.2 с ч.6 статьи 488 КРКоАП.

Часть 2 ст. 488 КРКоАП	Часть 6 ст. 488 КРКоАП
Нарушение участником мирного собрания, проводимого в соответствии с законодательством Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, требований, установленных законодательством Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, если это действие не имеет признаков уголовно	Участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, пикетировании либо ином публичном мероприятии, проводимых в нарушение порядка, установленного законодательством Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, если это действие не имеет признаков уголовно наказуемого деяния
влечет предупреждение или штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до десяти суток.	влечет предупреждение или штраф в размере тридцати месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток.

Сравнение диспозиций части 2 с частью 6 статьи 488 КРКоАП показывает, что между ними существует не большое отличие по степени общественной опасности, а судья вправе по этим правонарушениям вынести одинаковое административное взыскание в виде предупреждения. Отличие сравниваемых норм заключается в том, что в первом случае состав административного правонарушения заключается в том, что участник публичного мероприятия нарушает требования проведения, законно проводимого публичного мероприятия, а по части 6 КРКоАП ст. 488 КРКоАП

правонарушителем достаточно стать просто принимая участие в незаконно проводимом публичном мероприятии.

Ранее мы уже отмечали, что «... совсем не правильно, что санкции этих правонарушений признают то, что участие в незаконном публичном мероприятии является общественно опаснее, чем нарушения порядка проведения законного публичного мероприятия. В правоприменительной практике ОВД не редки случаи, когда случайный прохожий воспринимается сотрудниками полиции как правонарушитель, участвующий в не согласованном с местными исполнительными органами публичном мероприятии» [63, с.37].

Так как в диспозициях части 2 и 6 статьи 488 КРКоАП предусмотрены слова: «...если в этих действиях не содержится признаков уголовно наказуемого деяния», то это тоже является еще одним условием квалификации правонарушения как административного. Конкурирующей нормой, исследуемых административных правонарушений, является статья 400 Уголовного кодекса Республики Казахстан. В этой статье все противоправные действия (бездействия) объединены в одной части, которая имеет одну общую санкцию за все деяния, а значить уголовные правонарушения в сфере проведения мирных собраний являются одинаковыми по степени общественной опасности.

В связи с этим аналогичные правонарушения, предусмотренные в статье 488 КРКоАП, также должны считаться примерно равными по степени общественной опасности.

Субъектом правонарушения, предусмотренного **частью 2** комментируемой статьи, как и в первой части этой же статьи может являться только физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту окончания или пресечения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста и только граждане РК. Но отличие составляет то, что к административной ответственности по части второй может быть привлечен только участник мирного собрания. Пункт 2 части 1 Закона гласит, что

«участником мирного собрания признается гражданин Республики Казахстан, который принимает добровольное участие в мирном собрании» [7].

Следует обратить внимание на неправильное законодательное определение участника мирного собрания. Во-первых, участниками мирного собрания могут быть и иностранные граждане и лица без гражданства и за нарушения порядка проведения мирных собраний привлекаются к административной ответственности по части 8 и 9 статьи 488 КРКоАП. Во-вторых, субъектами административной ответственности признаются также и иностранные юридические лица (См.: ч.ч. 3-5, 9, 10 статьи 488 КРКоАП).

В связи с этим обосновано, что на законодательном уровне участниками мирных собраний должны признаваться не только граждане Республики Казахстан, но и иностранцы и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица.

Также мы считаем, что надо более подробно дать определение участникам мирного собрания по категориям лиц, присутствующих на этом собрании. Например, относятся ли к участникам мирного собрания журналисты, освещающие это событие, правозащитники, которые осуществляют мониторинг нарушений мирных собраний, или простые прохожие, которых следует относить к категории «любопытствующих». Отсутствие четкого определения приведет к наказанию невиновных, которые на самом деле не принимали участия в публичном мероприятии, а лишь наблюдали за ним.

Комитет по правам человека отмечает, что особо важную роль в полном осуществлении права на мирные собрания играют журналисты, правозащитники, наблюдатели на выборах и другие лица, участвующие в мониторинге или отчетности в отношении собраний. Им не может быть запрещено выполнять эти функции или необоснованно ограничивать их выполнение, в том числе в части мониторинга действий сотрудников правоохранительных органов. Они не должны подвергаться репрессиям или преследованиям в иной форме, а их оборудование не должно

конфисковываться или повреждаться. Даже если собрание объявлено незаконным или разогнано, это не означает прекращения права вести мониторинг. Мониторинг собраний является одним из примеров надлежащей практики для независимых национальных правозащитных учреждений и неправительственных организаций [64].

В связи с принятием нового Закона о мирных собраниях, Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года «О средствах массовой информации» был дополнен подпунктом 13-4 статьи 4-3, обязывающий уполномоченный орган разработать Правила деятельности журналиста и формы отличительных знаков, которые используются в условиях проведения разрешенных и несанкционированных мирных собраний [66].

Приказом Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 4 августа 2020 года №279 утверждены:

- 1) Правила деятельности журналиста (представителя средств массовой информации), присутствующего на мирных собраниях;
- 2) формы отличительных знаков журналиста присутствующего на публичных мероприятиях [67].

Практика Европейского суда по правам человека более четко определяет, что формально отсутствие уведомления или разрешения не может быть основанием для прекращения собрания, которое имеет мирный и законный характер. Также необоснованным будет привлечение к ответственности участника незаконного мирного собрания, если он не знал о незаконности такого собрания и самостоятельно не нарушал общественный порядок [38, 39].

Решить эту проблему можно также путем разъяснения понятия участника мирного собрания или публичного мероприятия Нормативным постановлением Верховного Суда Республики Казахстан. Санкции части 1 и 2 статьи 488 КРКоАП полностью совпадают, поэтому не видно смысла существования противоправных действий в форме воспрепятствования

организации проведения мирных собраний от нарушения требований их проведения.

До июня 2020 года вышеперечисленные противоправные действия предусмотрены были одной частью статьи 488 КРКоАП, но на основании Закона Республики Казахстан от 25.05.2020 года №334 «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам порядка организации мирных собраний в Республике Казахстан» они были не обосновано разделены [53].

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного **частью 3** ст. 488 КРКоАП, выражается теми же противоправными действиями, что и во 2 части комментируемой статьи, но нарушителем является не участник мирного собрания, а организатор его. В соответствии с п.4 статьи 1 Закона, организатор мирного собрания - совершеннолетний гражданин или группа совершеннолетних граждан Республики Казахстан, или юридическое лицо, зарегистрированное в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан, выступающие инициаторами проведения мирного собрания, организующие его проведение и осуществляющие руководство ходом мирного собрания и его участниками [7].

На основании ч.3 статьи 5 Закона, организатору мирных собраний при проведении мирных собраний запрещается:

1) призывать к нарушению Конституции Республики Казахстан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, массовым беспорядкам, разжиганию социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, пропагандировать или публично призывать к захвату или удержанию власти, насильственному изменению конституционного строя Республики Казахстан;

2) совершать действия, которые создают помехи для бесперебойного функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм, иного имущества, а

также препятствуют свободному передвижению граждан, не участвующих в мирных собраниях;

3) препятствовать деятельности государственных органов, организаций, должностных лиц при выполнении ими комплекса мер по защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении мирных собраний;

4) привлекать к обеспечению общественного порядка и безопасности участников мирных собраний частные охранные организации;

5) устанавливать юрты, палатки, иные сооружения без согласования с местным исполнительным органом;

6) иметь при себе холодное, огнестрельное и иное оружие, а также специально подготовленные или приспособленные предметы (вещества, изделия), которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба гражданам и собственности юридических лиц;

7) заниматься распространением и (или) потреблением алкогольной продукции, наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, а также находиться в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения;

8) использовать предметы одежды и (или) иные средства, препятствующие распознаванию лица, за исключением средств индивидуальной защиты, направленных на охрану здоровья;

9) использовать при проведении агитации и мирных собраний символику, направленную на нарушение Конституции Республики Казахстан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также символику, иллюстративные материалы террористических или экстремистских организаций, запрещенных в соответствии с законами Республики Казахстан.

Проведение мирных собраний в отсутствие организатора или представителя организатора не допускается [7].

Субъектом правонарушения, предусмотренного **части 3** данной статьи, является организатор мирного собрания, а именно:

1) физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту окончания или пресечения административного правонарушения совершеннолетнего возраста;

2) юридическое лицо либо его представитель. Представители организатора мирных собраний пользуются такими же правами и несут такие же обязанности, как организатор.

Организатором мирных собраний не может быть:

1) гражданин Республики Казахстан, 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 отбытия наказания;

2) гражданин Республики Казахстан, имеющий непогашенную или неснятую судимость за участие в массовых беспорядках, государственную измену, шпионаж, экстремистские и террористические преступления, нарушение порядка организации и проведения мирных собраний;

3) юридическое лицо, не прошедшее регистрацию в установленном законодательством Республики Казахстан порядке;

4) организация, деятельность которой приостановлена или запрещена в установленном законами Республики Казахстан порядке.

Субъективная сторона правонарушения **части 3** рассматриваемой статьи характеризуется умышленной формой вины. Мотивы и цели противоправных действия физического лица не влияют на квалификацию правонарушения, но могут учитываться судьей при назначении административного взыскания.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного **частями 4, 10-12** анализируемой статьи предусматривает квалифицирующий признак повторности совершения правонарушений в течение одного года после наложения административного взыскания:

- часть 4 за действия, предусмотренные частями 1, 2 или 3;
- часть 10 за действия, предусмотренные частью 5;
- часть 11 за действия, предусмотренные частью 6;
- часть 12 за действия, предусмотренные частью 7.

В этих случаях следует отметить, что должностные лица, уполномоченные возбуждать производство по делам об административных правонарушениях, должны учитывать повторные действия правонарушителя только как квалифицирующий признак, а не как обстоятельство отягчающее ответственность за правонарушение, предусмотренное статьей 488 КРКоАП (ч.2 ст.57)

К материалам дела об административном правонарушении должна быть приобщена копия вступившего в законную силу постановления суда (должностного лица), подтверждающего факт повторного совершения правонарушения, либо сведения органов Комитета по правовой статистике и специальных учетов Генеральной прокуратуры Республики Казахстан [65].

При определении повторности необходимо исходить из положений общей части КРКоАП о сроке, в течение которого лицо считается подвергнутым административному взысканию, предусмотренному статьей 61 КРКоАП.

Субъекты и субъективная сторона части 4 настоящей статьи соответствует ч.ч. 1, 2 и 3 соответственно.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного **частью 5** ст. 488 КРКоАП, выражается противоправными действиями по оказанию содействия организаторам и (или) участникам собраний, митингов, демонстраций, шествий, пикетов либо иных публичных мероприятий,

проводимых в нарушение порядка, установленных законодательством РК о порядке организации и проведении мирных собраний в виде:

- 1) предоставлении помещений либо иного имущества (средств связи, множительной техники, оборудования, транспорта);
- 2) создание иных условий для их организации и проведения.

Под иными условиями организации и проведения незаконных мирных собраний можно понимать предоставление или изготовление звукоусиливающих технических средств, плакатов, транспарантов, средств наглядной агитации с выдвинутыми требованиями.

Конкурирующей нормой в уголовном праве является ст.400 УК РК, где есть аналогичный квалифицирующий признак, но с большей общественной опасностью. За оказание содействия организаторам незаконных собраний, митингов, пикетов, демонстраций или иных публичных мероприятий предусмотрена уголовная ответственность граждан, если они предоставляют помещения, средства связи, оборудование и транспорт. Причем административное правонарушение отличается от уголовного преступления негативными последствиями. Уголовными преступлениями вышеперечисленные противоправные деяния будут признаваться, если эти деяния:

- 1) причинили существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций;
- 2) причинили существенный вред охраняемым законом интересам общества или государства [48].

На основании п.14 статьи 3 УК РК, существенный вред - следующие последствия в случаях, когда они не указаны в качестве признака состава уголовного правонарушения, предусмотренного настоящим Кодексом:

- 1) нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов организаций, охраняемых законом интересов общества и государства;

2) причинение значительного ущерба; возникновение трудной жизненной ситуации у потерпевшего лица;

3) нарушение нормальной работы организаций или государственных органов;

4) срыв важных воинских мероприятий либо кратковременное снижение уровня боевой готовности и боеспособности воинских частей и подразделений;

5) несвоевременное обнаружение или отражение нападения вооруженных групп или отдельных вооруженных лиц, сухопутной, воздушной или морской боевой техники;

6) допущение беспрепятственного незаконного перехода через Государственную границу Республики Казахстан лиц и транспортных средств, перемещения контрабандных грузов, попустительство действиям, наносящим ущерб пограничным сооружениям, техническим средствам охраны границы;

7) иные последствия, свидетельствующие о существенности причиненного вреда [48].

Но, не смотря на это, существенность правонарушения четко определить очень трудно, если это возможно вообще. Еще при разработке действующей редакции КРКоАП, эксперт Центра исследования правовой политики В.М. Яворский обратил внимание на то, что законодатель точно не определил, что имеется в виду под словом «существенный вред» или другими словами, каким образом этот вред должен исчисляться. Но почему-то он выявил эту проблему, но не предложил пути решения [46].

Ранее мы уже предлагали, что необходимо более четко сформулировать в КРКоАП или УК РК понятие существенному вреду, чтобы исключить ошибки при квалификации административного или уголовного правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий [63, с.98].

Еще одним существенным отличием административного от уголовного правонарушения является субъект правонарушения. **Субъектом правонарушения**, предусмотренного **частью 5** данной статьи, может являться физическое вменяемое лицо, достигшее к моменту окончания или пресечения административного правонарушения шестнадцатилетнего возраста либо юридическое лицо. Субъектом уголовного правонарушения может являться только физическое лицо, поэтому если административное правонарушение совершит юридическое лицо, а в дальнейшем наступят вышеперечисленные последствия, характеризующие уголовное преступление, то следователям придется искать виновное физическое лицо, являющееся рабочим юридического лица.

При определении субъекта правонарушения следует руководствоваться частью 2 статьи 33 КРКоАП где установлено, что «... юридические лица подлежат административной ответственности за административное правонарушение, если предусмотренное Особенной частью настоящего раздела деяние (действие либо бездействие) было совершено, санкционировано, одобрено органом, лицом, осуществляющим функции управления юридическим лицом, или работником индивидуального предпринимателя и юридического лица, выполняющим организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции». Параллельное привлечение разных субъектов правонарушения за одно деяние КРКоАП не допускается.

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного **частью 6** ст. 488 КРКоАП, выражается одним квалифицирующим признаком в виде участия в собрании, митинге, демонстрации, шествии и пикетировании либо иных публичных мероприятиях, которые проводятся в нарушение порядка, установленным законодательством Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний. Отличие административного правонарушения, предусмотрено частью 6 настоящей статьи отличается от 2

части этой же статьи тем, что участник-правонарушитель участвует в мирном собрании организованном с нарушением процедур, установленным Законом.

Здесь тоже обязательным условием привлечения к административной ответственности, если в действиях правонарушителя не усматривается признаком уголовно-наказуемого деяния. Уголовным преступлением будут являться те же последствия, которые перечислены в комментариях к части 5 статьи 488 КРКоАП.

Субъект правонарушения **части 6** комментируемой статьи такой же, как и в части 2 статьи 488 КРКоАП.

Субъективная сторона данного правонарушения выражается в том, что оно может быть совершено как умышленно, так и по неосторожности. Неосторожность правонарушителя может выражаться в том, что он мог предполагать, что мирное собрание в форме митинга, демонстрации, шествия и пикетирования либо иных публичных мероприятиях проводится на законных основаниях

Объективная сторона правонарушения, предусмотренного **частью 7**, исследуемой статьи выражена двумя противоправными действиями (бездействиями) по организации и проведению собраний митингов, демонстраций, шествий, пикетов либо иного публичного мероприятия. Отличием от 3 части статьи 488 КРКоАП, что по части 7 рассматриваемой статьи противоправные действия проводятся в условиях нарушения порядка, установленного законодательством Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний. Во второй части ст. 488 КРКоАП противоправные действия совершаются в условиях соответствия законодательству Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, поэтому санкции выглядят менее репрессивными, чем в части 7 ст.488 КРКоАП.

Собрания митинги, демонстрации, шествия, пикеты либо иные публичные мероприятия являются составными частями понятия мирного

собрания, поэтому непонятно зачем законодатель в статье расписывает по составным частям мирное собрание.

Субъект и субъективная сторона административного правонарушения, предусмотренного частью 7 статьи 488 КРКоАП совпадает с аналогичными понятиями части 3 этой же статьи.

Объективная сторона административных правонарушений, предусмотренных **частями 8 и 9** комментируемой статьи, совпадает с частями шестой и седьмой статьи 488 КРКоАП, но отличается тем, что **субъектами** правонарушений **частей 8 и 9** рассматриваемой статьи являются иностранцы и лица без гражданства.

Санкции этих норм почти полностью совпадают за исключением особенностей привлечения иностранцев к административной ответственности, которые подлежат выдворению с территории Республики Казахстан. (Таблица 8)

Таблица №8 Сравнение санкций частей 6-9 статьи 488 КРКоАП

Сравниваемые нормы	Резиденты РК	Иностранцы
Ст.488 ч.6 и ч.8	предупреждение или штраф в размере тридцати месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток	предупреждение или штраф в размере тридцати месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток с административным выдворением за пределы Республики

Ст. 488 ч.7 и ч.9	штраф на физических лиц в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток, на юридических лиц – в размере ста месячных расчетных показателей.	штраф на физических лиц в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток с административным выдворением за пределы Республики Казахстан, на юридических лиц – в размере ста месячных расчетных показателей с приостановлением деятельности юридического лица или без
-------------------	---	---

По нашему мнению, если иностранных граждан и лиц без гражданства, которые совершили анализируемое административное правонарушение, не следует подвергать административному аресту, если принята мера об их выдворении. Получается так, что они совершили правонарушение, а государство должно их за это содержать 15 суток за государственный счет в специальных приемниках для лиц, подвергнутых административному аресту. То есть государство само наказывает себя за правонарушения, совершенные иностранцами и лицами без гражданства.

Возбуждать производство по комментируемой статье и налагать административное взыскание на основании статьи 804 КРКоАП имеют право должностные лица:

- 1) должностные лица ОВД (п.1 ч.1 ст. 804);
- 2) органов военной полиции Вооруженных Сил Республики Казахстан о правонарушениях, совершенных военнослужащими, военнообязанными, призванными на сборы, и лицами, управляющими транспортными средствами Вооруженных Сил Республики Казахстан, других войск и воинских формирований Республики Казахстан (п.4 ч.1 ст. 804);

3) службы государственной охраны Республики Казахстан при проведении охранных мероприятий за правонарушение, совершенное военнослужащими Службы государственной охраны Республики Казахстан) (п.46 ч.1 ст. 804).

Налагать административное взыскание по комментируемой статье имеют право только судьи специализированных районных и приравненных к ним административных судов (ст.684 ч.1)

Таким образом, научно-практический комментарий статьи 488 КРКоАП показал, что некоторые составы исследуемого правонарушения следует совершенствовать, а именно внести изменения и дополнения в некоторые законодательные акты Республики Казахстан:

1) мирные собрания следует переименовать в публичные мероприятия и п.1 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» изложить в иной редакции. Например, «Публичное мероприятие это акции, проводимые гражданским обществом, которые являются по своему характеру мирными, ненасильственными и невооруженными, не создающими угрозу интересам государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты нравственности населения, прав и свобод других лиц, проводимое в форме собрания, митинга и демонстрации, шествия, пикетирования и иных акций»;

2) пикетом следует считать - публичное мероприятие, проводимое для привлечения внимания общественности или иных лиц к общественно-политической или социально-экономической проблеме с выдвижением требований и условий прекращения протестных действий.

3) участие в незаконном публичном мероприятии не должно признаваться более общественно опасным, чем нарушения порядка проведения законного публичного мероприятия. Поэтому санкции части 2 и 6 статьи 488 КРКоАП должны быть одинаковыми по размерам. Также диспозиции этих частей статьи 488 следует объединить в одной части;

4) так как конкурирующие нормы уголовного законодательства не предусматривают уголовную ответственность за правонарушения в процессе проведения законно организованного публичного мероприятия, то слова «... если это действие не имеет признаков уголовно наказуемого деяния» в части 2 статьи 488 КРКоАП следует исключить;

5) определение «существенного вреда» не позволяет точно разграничить административное правонарушение (противоправные действия) участника мирного собрания от уголовного правонарушения. Законодатель точно не определил, что имеется в виду под словом «существенный вред» или другими словами, каким образом этот вред должен исчисляться. В связи с этим, мы предлагаем более четко сформулировать в КРКоАП или УК РК понятие существенному вреду, чтобы исключить ошибки при квалификации административного или уголовного правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий;

6) следует внести изменения и дополнения в п.2 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан». Участниками мирных собраний должны признаваться не только граждане Республики Казахстан, но и иностранцы и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица;

7) из-за не четкого определения участника мирного собрания, на практике не редки случаи применения мер принуждения и привлечения к юридической ответственности невиновных лиц. В этой связи мы предлагаем более подробно дать определение участникам мирного собрания по категориям лиц, присутствующих на этом собрании. Например, журналисты, правозащитники, или простые прохожие (любопытствующие) не должны признаваться участниками мирных собраний.

2.2 Анализ законодательства стран восточной Европы и центральной Азии об уведомительном порядке проведения публичных мероприятий

Несмотря на то, что статьей 32 Основного закона Республики Казахстан предусмотрено конституционное право граждан Республики Казахстан мирно и без оружия проводить различные виды мирных собраний, в этой же статье Конституции оговорено, что это право может ограничиваться законом [57].

То есть диспозиция этой конституционной статьи прямо указывает, что власти не могут запрещать проведение мирных собраний, а только их ограничивать. Поэтому можно сделать вывод о том, что организатор мирного собрания не должен брать разрешение на проведение публичного мероприятия, а только уведомлять о его проведении, чтобы органы местной исполнительной власти могли скорректировать процесс проведения мирного собрания по времени, месту, а также предупредить о юридической ответственности в случае нарушения специализированного законодательства.

Цели Концепции проекта Закона Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» отличаются от содержания этого закона, принятого 25 мая 2020 года. Концепция гласила, что «Правовое регулирование всех форм мирных собраний, охватываемых Законом, имеет разрешительный, а не уведомительный характер и осуществляется по одинаковым правилам» [54].

Но на самом деле это не произошло, что показывает дальнейший анализ национального законодательства в сравнении с законодательством некоторых зарубежных стран, где действительно не только на конституционном, но законодательном уровне закреплён уведомительный, а не разрешительный характер проведения мирных собраний. То есть первый вывод очевиден, что цель Концепции проекта Закона Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» об уведомительном характере проведения мирных собраний не достигнута наполовину.

Уже после принятия нового специализированного закона об организации и проведении мирных собраний, 270 пунктом третьего периодического доклада Правительства Республики Казахстан о выполнении Республикой Казахстан Международного пакта о гражданских и политических правах признали, что «... закон предусматривает введение гибридного порядка организации мирных собраний, включающего в себя и разрешительный, и уведомительный порядки. Такой подход позволяет Казахстану сделать значимый шаг в сторону большей либерализации вопросов мирных собраний» [2].

Почти во всем мире сложилась правоприменительная практика, когда органы местного самоуправления требуют предварительного письменного уведомления о проведении публичного собрания. Такие требования следует считать оправданными, если они преследуют цель реализации позитивной обязанности государства по созданию необходимых условий для содействия порядку проведения свободы собраний и охраны общественного порядка, общественной безопасности и защиты прав и свобод других лиц.

Такое требование о предварительном уведомлении, о проведении публичного мероприятия, можно было бы считать фактом, не ограничивающим права граждан и юридических лиц, если бы органы государственного управления были бы лишены компетенции запрещать проведение мирных собраний, а только рекомендовать изменить порядок проведения и о возможной юридической ответственности за нарушения правовых норм национального законодательства. В то же время главное усилие властей должны быть направлены на обеспечение мирного характера собрания, а не вмешательства в процесс реализации прав граждан и юридических лиц на свободу собраний.

В соответствии со статьей 21 Международного пакта о гражданских правах, принятым резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в

соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц [68].

Например, в Эстонии не надо подавать заявление на проведение мирного собрания, а достаточно направить извещение в местное самоуправление не позднее чем за 4 рабочих дня, но не ранее чем за 3 месяца до проведения публичного собрания, и то если:

- 1) необходимо изменить организацию работы и движения любого вида транспорта;
- 2) в месте проведения публичного мероприятия планируется установка каких-либо крупных строительных конструкций, сцен, палаток и т.п.;
- 3) предполагается использование световых и громкоговорящих звуковых установок [69].

В Литве организаторы мирного собрания должны представить за 5 рабочих дней директору администрации самоуправления или замещающему его лицу письменное уведомление о проведении собрания, в котором примут участие свыше 15 человек. Если публичное собрание предусматривает менее 15 участников, то организатору мирного собрания достаточно направить извещение полиции о проведении публичного мероприятия не позднее, чем за 2 часа до его проведения. Цель извещения Литовской полиции – дать ей возможность спланировать свою деятельность в случае, если при проведении собрания возникнет необходимость присутствия полиции, предотвратить проведение незаконного собрания, а также проведение собрания лицом, которому запрещено законом проводить собрание. Кроме того, при подаче извещения в полицию организатор собрания также обязан документально подтвердить соответствие личности организатора собрания требованиям Закона о публичном собрании [26].

Аналогичный порядок проведения публичных собраний предусмотрен в Республике Армения, но уведомлять уполномоченный орган в письменной

форме организатор обязан, если в срочных и стихийных собраниях предполагается участие свыше 100 человек. Согласно статье 24 Закона Республики Армения «О свободе собраний», если по обоснованному мнению организатора в собрании будут участвовать не более 100 участников, то представление уведомления не является обязательным [15].

Уведомительный порядок организации и проведения мирных собраний предусматривается в Республике Молдова, где организатор подает предварительное уведомление об этом в письменной форме в орган местного публичного управления соответствующей административно-территориальной единицы не позднее, чем за пять дней до даты проведения собрания.

Даже если органы местного управления получают несколько уведомлений о проведении одновременных собраний, они не вправе запретить их проведение. В таком случае уполномоченный орган органа местного публичного управления, руководствуясь статьей 11 Закона Республики Молдова, от 22 февраля 2008 года «О собраниях», проводит заседание с участием всех заявителей, с тем, чтобы найти приемлемое решение по проведению всех одновременных собраний. Следует отметить, что в случае проведения стихийного собрания, подача предварительного уведомления допускается и без соблюдения формы и/или срока, предусмотренного Законом Молдавии «О собраниях». Организатор со всей ответственностью осуществляет право на проведение собрания, и информирует орган местного публичного управления о намерении провести собрание тотчас же после того, как о нем стало известно, в целях облегчения деятельности по оказанию услуг, затребованных от органа местного публичного управления [70].

Согласно законодательству Грузии, для организации и проведения собраний или манифестации, организатор этих мероприятий должен обратиться с письменным уведомлением в орган местного самоуправления по месту проведения запланированной акции. Но согласно статье 7 Закона Грузии от 12 июня 1997 года «О собраниях и манифестациях» требование об

обязательном уведомлении не распространяется на обычных граждан, принимающих участие в собрании и манифестации и желающих выразить свое мнение посредством плакатов, лозунгов, транспарантов и других визуальных средств; при этом участники не должны использовать входы и лестницы зданий, блокировать дороги или препятствовать движению транспорта и пешеходов [16].

В статье 5 Закона Азербайджанской Республики от 13 ноября 1998 г. «О свободе собраний» порядок уведомления органов исполнительной власти осуществляется через письменное оповещение, где все организаторы собрания должны подписать это оповещение. Но статус оповещения следует признать разрешительным способом проведения мирного собрания, так как на основании статьи 10 Закона Азербайджанской Республики от 13 ноября 1998 г. «О свободе собраний» органы исполнительной власти должны доводить свое решение о возможности проведения собрания не позднее чем за 2 рабочих дня до его проведения в письменной форме. Но для случайных собраний в Республике Азербайджан представление письменного оповещения не требуется. Случайные собрания могут быть только ограничены или приостановлены [14].

Руководящие принципы международной организации ОБДИЧ ОБСЕ о свободе мирных собраний рекомендуют предусматривать в положениях национального законодательства, предварительное уведомление, которое следует рассматривать только лишь как уведомление о намерении провести собрание, а не требовать подачи просьбы о разрешении проведения собрания. Хотя в некоторых странах это предусмотрено законом, положения, предусматривающие получение разрешения, недостаточно учитывают важность как основного права на свободу собрания, так и соответствующего принципа о том, что любые действия, не являющиеся предметом законодательного регулирования, следует считать законными.

Тем странам, где для проведения собрания требуется разрешение, рекомендуется изменить национальное законодательство таким образом,

чтобы оно предусматривало лишь предварительное уведомление. Важно, что в ряде стран разрешительный порядок был признан неконституционным. Любая процедура получения разрешения должна содержать четко предписанные законом критерии выдачи разрешения. Кроме того, эти критерии следует ограничить лишь такими параметрами, как время, место и порядок проведения собрания; в них не следует предусматривать возможности для регулирования идейного содержания собрания [38].

В некоторых странах, несмотря на то, что для проведения мирного собрания необходимо подавать уведомления о намерении провести публичное мероприятие, они носят характер просьбы на проведение этих мероприятий. Например, в Белоруссии, Таджикистане и Казахстане до сих пор специализированные законы требуют подачу заявления для получения разрешения о проведении некоторых мирных и публичных мероприятий.

На основании статьи 5 Закона Республики Беларусь от 30 декабря 1997 года «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь» заявление о проведении массового мероприятия подается его организатором (организаторами) в местный исполнительный и распорядительный орган, на территории которого планируется проведение массового мероприятия. Но если в публичном мероприятии предполагается участие более 1000 и 1500 человек, разрешение получить еще сложнее, так как заявление с сопутствующими документами необходимо подавать в областной исполнительный комитет [17].

Безусловно, такое положение следует считать неконституционным, о чем свидетельствуют негативные мнения международных организаций, защищающих права человека, Европейского суда по правам человека и экономические санкции ряда Европейских стран, Канады и США, направленных на изменение политического режима в Белоруссии.

В Таджикистане существует разрешительный порядок проведения мирных собраний, так как организаторам следует подавать заявление на получения разрешения о проведении массового мероприятия. Если массовое

мероприятие намечается проводить на территории нескольких административно территориальных единиц либо предполагаемое число участвующих в нем будет превышать 1000 человек, заявление о проведении массового мероприятия подается в исполнительные органы государственной власти Горно - Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов республиканского подчинения [71].

В Российской Федерации предусмотрен уведомительный порядок проведения публичных мероприятий и то только по значимым акциям следует получать разрешение, когда их организуют депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти или депутаты представительного органа муниципального образования, а также собрания и пикетирования, проводимого одним участником с использованием быстровозводимой сборно-разборной конструкции. Но санкционирование публичных мероприятий прямо законодательством России не предусмотрено, хотя и предусмотрены ограничения по местам и времени проведения мирных собраний [17].

Обоснован вывод, что в некоторых странах, несмотря на то, что для проведения мирного собрания необходимо подавать уведомления о намерении провести мирное собрание, они носят разрешительный характер на проведение этих публичных мероприятий. Информационный анализ правовых оснований о формах обращений организаторов мирных собраний в странах Восточной Европы и Центральной Азии, позволяет сделать выводы о не соответствии международным требованиям и Руководящим принципам ОБСЕ правовых оснований о свободе проведения мирных собраний в Республике Казахстан.

Национальный специализированный Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» был принят в 2020 году и он был воспринят гражданским обществом неоднозначно. Содержание статей 10 и 12 специализированного закона позволяет сделать вывод о том, что уведомление о проведении мирных

собраний сохраняет разрешительный порядок организации мирных собраний, так как ст.12 Закона предусматривает подачу заявления о получении согласования на проведение мирных собраний в форме демонстрации или шествия.

Статьей 14 Закон Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» предусмотрены 10 правовых оснований, когда местные исполнительные органы могут запретить проведение мирного собрания, не смотря на поданное уведомление или заявление. Запрещение на проведение публичного мероприятия оформляется в форме решения государственного органа об отказе в проведении мирных собраний, которое должно быть обоснованным и мотивированным. При таком правовом регулировании процесса проведения мирных собраний в Республике Казахстан, разве можно считать его уведомительным?

Накануне принятия действующего Закона РК о проведении мирных собраний национальный эксперт М.Асатутай отмечала, что в последние годы в Казахстане участились случаи проведения мирных митингов без согласия местных властей. Власти обычно задерживают участников акций протеста за «нарушение закона», некоторых привлекают к ответственности. В своей публикации М.Асатутай сетует на то, что многие предложения неправительственных организаций и представителей гражданского общества в специализированный закон и предшествующую ей Концепцию не были включены [47].

Так, руководитель Казахстанского международного бюро по защите прав человека правозащитник Евгений Жовтис считает, что граждане не должны просить у властей разрешения на пикет, митинг или собрание, потому что это их конституционное право. Поэтому разрешительный принцип должен быть в новом законодательстве заменён на уведомительный. Также он предлагает то, что государство должно предусмотреть возможность проведения спонтанных (без уведомления)

мирных собраний в тех случаях, когда по объективным причинам произошедшие события или острота вопроса повлекли за собой немедленную реакцию граждан. Государство должно обеспечить понятную быструю и эффективную процедуру уведомления и коммуникации с организаторами и участниками мирных собраний, а правоохранительные органы должны действовать, исходя из своих обязанностей обеспечения и защиты права граждан на мирные собрания и общественного диалога [70].

Мы разделяем точку зрения экспертов, что в Казахском специализированном законе не предусмотрены механизмы проведения срочных и стихийных собраний, которые носят мирный характер. Следует закон дополнить нормами, предусматривающими уведомительный характер проведения срочных и стихийных собраний, как это заложено в законодательстве Молдовы, Армении и иных зарубежных государств.

Заслуживает внимание результаты рассмотрения жалобы №74552/01 Оя Атаман против Турции о законности проведения стихийного собрания. В Постановлении Европейского суда по правам человека от 5 декабря 2006 года сказано, что возможность реагировать мирно и незамедлительно (спонтанно) на определенные события, эпизоды, другие собрания или выступления является важным элементом свободы собраний. Стихийные собрания следует рассматривать как ожидаемое (а не исключительное) проявление здоровой демократии. Следовательно, государственные органы обязаны защищать любые стихийные собрания и способствовать их проведению при условии, что они носят мирный характер [32].

В.А.Тюленева в своем экспертном заключении отмечает, что «В число выявленных Комитетом по правам человека недостатков в плане обеспечения свободы собраний входят:

- 1) запреты на проведение демонстраций;
- 2) необоснованные ограничения в отношении демонстраций;
- 3) ненужные требования получения разрешений, которые негативно сказываются на свободе собраний;

4) отсутствие правовых средств для оспаривания решений об отказе в разрешении на проведение демонстраций;

5) аресты протестующих, которые равносильны произвольному заключению;

6) законодательство не соответствует международным нормам в области прав человека, поскольку оно препятствует осуществлению права на свободу собраний и права на выражение протеста и предусматривает наказание за это, и поскольку в нем устанавливаются процедуры, фактически препятствующие возможности пользоваться правом на мирные собрания;

7) законодательство о борьбе с терроризмом содержит столь широкие определения «терроризма», что они препятствуют осуществлению законной деятельности в демократическом обществе, в частности, участию в публичных демонстрациях» [51].

В.М.Яворский в своем аналитическом отчете рекомендовал дополнительно установить административную ответственность организаторов за неуведомление о проведении мирного собрания (за исключением проведения спонтанных собраний). То есть он полностью исключал необходимость уведомительного характера проведения срочных и стихийных мирных собраний [73].

Таким образом, в Республике Казахстан процесс уведомления не следует делать обременительным или бюрократизированным, поскольку это отпугивает тех, кто желал бы провести то или иное собрание и, следовательно, означает нарушение права на свободу собраний. Кроме того, не следует требовать, чтобы участники мирных собраний, осуществляющие акцию протеста в индивидуальном порядке, направляли властям предварительное уведомление о намерении провести демонстрацию, если предполагаемые действия граждан не требуют ограничения движения транспорта, использования звукоусиливающей аппаратуры, возведения строений, палаток и т.п. Также следует ввести правовое понятие о стихийном или срочном мирном собрании, которое не планируется, но может возникнуть

дополнительно, присоединившись к уведомительному мирному собранию. Стихийным собранием также следует признавать случаи, когда к индивидуальному публичному мероприятию (пикету) могут присоединиться иные граждане, разделяющие точку зрения организаторы индивидуального мирного собрания. В этой связи обосновано:

1) в Законе Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» предусмотреть нормы регламентирующие порядок проведения стихийных и срочных собраний для немедленного реагирования на определенное событие гражданского общества;

2) статью 12 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» исключить;

3) предусмотреть в Законе Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» правовые основания о том, что если в мирном собрании будут участвовать не более 100 участников, то представление уведомления не является обязательным.

2.3 Проблемы привлечения к административной ответственности лиц, вовлекающих и использующих несовершеннолетних в проведении не разрешенных публичных мероприятий

Впервые административная ответственность за вовлечение несовершеннолетних в совершение административного правонарушения была введена с 1 января 2006 года Законом Республики Казахстан №123 [74].

Законом Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 334-VI статья 128 КРКоАП была дополнена частью 2, которая предусмотрено два состава административного правонарушения:

1) вовлечение несовершеннолетнего в собрания, митинги, шествия, демонстрации и иные формы выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, проводимые в нарушение законодательства Республики Казахстан;

2) использование несовершеннолетнего в указанных в пункте 1 формах выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста [53].

Следует отметить, что до этого времени никогда в кодифицированном законодательстве Казахстана не было отдельной нормы, предусматривающей квалифицирующий признак правонарушения, связанного с вовлечением несовершеннолетних граждан в процесс проведения не разрешенных мирных собраний. В России еще раньше, а именно с 2018 года статья 20.2 КРФоАП была дополнена новой частью 1.1 со следующей редакцией: «Вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированном собрании, митинге, демонстрации, шествии или пикетировании, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния» [75].

Но в России не привлекают совершеннолетних участников несанкционированного публичного мероприятия к административной ответственности за использование несовершеннолетних в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании.

Возникает обоснованный вопрос о целесообразности принятия таких норм в кодифицированном законодательстве, тем более, что запреты участия несовершеннолетних в мирных собраниях противоречат иным нормативно-правовым актам и Конституции.

Статьей 32 Конституции Республики Казахстан предусмотрено право всех граждан Казахстана собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. То есть высший Закон страны не предусматривает возраст участников протестных акций.

Часть 1 статьи 15 «Конвенции о правах ребенка» (ратифицирована Постановлением Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 года) признает право ребенка на свободу ассоциации и свободу мирных

собраний, если это не нарушает государственную безопасность и общественный порядок [76].

При этом необходимо иметь в виду, что свобода волеизъявления и собраний должна означать осознанность и юридическую дееспособность субъекта правоотношений. Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» от 25 мая 2020 года не содержит каких-либо специальных требований к участнику публичного мероприятия с точки зрения его возраста [7].

Ранее (до 2006 года) действия, лиц старше 18 лет, которые вовлекали несовершеннолетних в совершение административного правонарушения являлись только обстоятельством, отягчающим ответственность за административное правонарушение [42, 50].

Но и в настоящее время вовлечение является обстоятельством, отягчающим ответственность за административное правонарушение и квалифицирующим признаком по многим административным правонарушениям, где диспозиция прямо указывает на вовлечение несовершеннолетнего в противоправные действия (бездействия).

На практике возникают три обоснованных вопроса:

1) когда вовлечение несовершеннолетних в участие незаконно организованных и проводимых публичных мероприятий следует признавать квалифицирующим признаком, а когда оно будет являться обстоятельством, отягчающим ответственность за административное правонарушение?

2) какое вовлечение несовершеннолетних является административным правонарушением, а какое относится к сфере уголовной юстиции?

3) будут ли несовершеннолетние, вовлеченные в участие незаконно организованного и проводимого мирного собрания, нести административную ответственность самостоятельно при достижении 16 летнего возраста?

Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 22 декабря 2016 года №12 разъясняет, что «Вовлечение несовершеннолетнего в совершение административного правонарушения

согласно подпункту 3) статьи 57 КРКоАП следует учитывать в качестве обстоятельства, отягчающего ответственность, если виновное лицо не привлекается к административной ответственности по статье 128 КРКоАП» [77].

Такое разъяснение Верховного суда РК не дает ответ на первый вопрос. Но позволяет сделать вывод, что квалифицирующий признак вовлечения несовершеннолетних в участие незаконно организованных и проводимых публичных мероприятий не может одновременно являться обстоятельством, отягчающим административную ответственность. Если несовершеннолетнего, достигшего 16-летнего возраста, вовлекли в совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 488 КРКоАП, то такие действия совершеннолетнего правонарушителя следует квалифицировать дополнительно по статье 128 КРКоАП по совокупности. Причем при вынесении административного взыскания по совокупности этих административных правонарушений, факт вовлечения несовершеннолетнего не будет признаваться обстоятельством отягчающим ответственность.

По аналогии факт вовлечения несовершеннолетнего в участие незаконно организованных и проводимых публичных мероприятий, подпадающих под действие статьи 400 УК РК, не может являться обстоятельством отягчающим уголовную ответственность, так как дополнительно будет квалифицировано как уголовное преступление, предусмотренное статьей 132 УК РК по совокупности совершенных уголовных правонарушений.

В уголовном праве квалифицировать такие виды правонарушений еще сложнее, так как вовлечение несовершеннолетнего следует отличать от соучастия. При квалификации уголовных правонарушений связанных с вовлечением несовершеннолетнего в совершение уголовных правонарушений следует учитывать разъяснения Нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 11 апреля 2002

года № 6. «...действия взрослого, вовлекшего несовершеннолетнего в совершение уголовного правонарушения и принимавшего в нем участие, подлежат квалификации по совокупности статей УК, предусматривающих ответственность как за совершение в соучастии с подростком конкретного уголовного правонарушения, так и за вовлечение его в совершение уголовных правонарушений. При этом уголовное правонарушение, совершенное совместно с лицом, не достигшим возраста, с которого наступает уголовная ответственность, не может квалифицироваться как совершенное группой лиц. Исполнителем уголовного правонарушения в таких случаях в соответствии с частью второй статьи 28 УК следует признавать взрослого, вовлекшего несовершеннолетнего в совершение уголовных правонарушений» [78].

Ответ на третий вопрос, обозначенный нами выше, о привлечении вовлеченных несовершеннолетних в незаконное мирное собрание, зависит от объективной и субъективной стороны правонарушения. Привлекать несовершеннолетних для проведения мирных собраний законодательством Республики Казахстан не запрещено, если эти публичные мероприятия получили одобрения местных исполнительных органов. Если вовремя проведения разрешенного мирного собрания участие принимают несовершеннолетние лица, то данный факт не образует состав какого-либо правонарушения.

Под вовлечением несовершеннолетних участвовать в незаконном публичном мероприятии следует понимать действия совершеннолетнего физического лица направленные на возникновение желания и стремление несовершеннолетнего участвовать в собрании, митинге, шествии, демонстрации и иной форме выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста. В русском языке словарное понятие «вовлечь» означает «побудить, привлечь к участию в чем-нибудь» [79, с.76].

Конкретные действия для вовлечения могут выражаться в форме угрозы физического насилия или психологического воздействия.

Организатор или участник незаконного мирного собрания может обещать несовершеннолетнему какие-либо выгоды от протестной активности, обмануть, давая ложную информация о том, что публичная акция согласована с местными исполнительными органами, угрожать, уговаривать и уверять в безнаказанности планируемой акции, подкупить несовершеннолетнего, обещая материальное вознаграждение за участие в публичном мероприятии и т.п.

Административное правонарушение, предусмотренное частью 2 статьи 128 КРКоАП, следует считать окончанным с момента дачи согласия несовершеннолетнего на участие в мирном собрании, но обязательным условием здесь должно быть, что это публичное мероприятие является заведомо незаконным.

Под использованием несовершеннолетнего в мирном собрании следует понимать умышленные действия в виде появления на не разрешенной публичной акции со своими детьми, тем самым создавая препятствия сотрудникам правоохранительных органов применять меры административного и уголовно-процессуального принуждения к правонарушителям. В результате у детей может произойти нарушение устойчивого физического и психического развития здоровья.

Использование несовершеннолетних в незаконно проводимых мирных собраниях отличается от их вовлечения тем, что взрослым участникам не надо уговаривать детей к участию в мирном собрании и получать их согласия. Обычно взрослые правонарушители берут на не санкционированные мирные собрания своих малолетних детей, рассчитывая, что к ним не смогут применять меры государственного принуждения, связанные с прекращением проведения публичного мероприятия.

Во многих странах Восточной Европы и Центральной Азии не кодифицировано отдельной нормой административная ответственность за

вовлечение несовершеннолетних лиц в несанкционированные публичные мероприятия.

В Молдавии участником собраний может являться любое лицо, а организаторами могут выступать несовершеннолетние, достигшие 14 лет, а также лица, признанные недееспособными, но только вместе с полностью дееспособным лицом. В статье 7 Закона Молдавии от 22 февраля 2008 года №26 «О собраниях» предусмотрено, что «... никто не может обязать участвовать или присутствовать на собрании» [70].

Статья 5 Федерального закона России от 19 июня 2004 года гласит, что организатором публичного мероприятия могут быть один или несколько граждан Российской Федерации достигший возраста 18 лет, а митинги и собрания разрешено организовывать гражданам Российской Федерации с 16 летнего возраста [13]. .

Раздел 5. Закон Финляндии «Об общественных собраниях» (1999 г.) Право на организацию общественных собраний «...Лицо с ограниченной дееспособностью по достижении возраста в 15 лет может быть организатором публичного собрания, если нет явных доказательств тому, что данное лицо не может соответствовать требованиям, предъявляемым законом к организаторам собраний. Другие лица с ограниченной дееспособностью могут выступать в качестве организаторов публичных собраний совместно с дееспособными лицами» [80].

Пункт 56 Руководящих принципов по свободе мирных собраний предусматривает возможность регулирования законом устанавливать определенный минимальный возрастной порог для организаторов с должным вниманием к развивающимся способностям ребенка. Закон также может предусматривать, что несовершеннолетние имеют право на организацию публичных мероприятий лишь в случае наличия соответствующего согласия родителей или законных опекунов [38].

Для того, чтобы выявить событие вовлечения несовершеннолетнего в процесс проведения незаконного мирного собрания потребуется определенное время, чтобы выяснить вопросы:

1) кто информировал несовершеннолетнего о проведении публичного мероприятия?

2) осознавал ли несовершеннолетний, что мирное собрание не одобрено местными исполнительными органами?

3) каким способом вовлекли несовершеннолетнего в процесс организации и проведения мирного собрания?

При выяснении этих вопросов важно не пропустить сроки давности привлечения к административной ответственности. В 2020 году после принятия Закона РК о мирных собраниях, был разработан и принят сопутствующий Закон Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 334-VI ЗРК «О внесении изменений и дополнения в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам порядка организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», который значительно усилил административную ответственность за нарушение порядка организации и проведения мирных собраний в РК.

Так, в статью 62 КРКоАП были внесены изменения и дополнения, позволяющие не привлекать физических лиц за нарушения законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний - по истечении одного года со дня его совершения. До этого срок давности привлечения к административной ответственности составлял только два месяца.

Сроки давности в административном праве – это периоды времени, по истечении которых не применяются правовые последствия совершения административного правонарушения:

1) лицо освобождается от административной ответственности;

2) к правонарушителю не применяется административное взыскание.

Н.И. Мамонтов и В.Н. Мамонтов считают, что с истечением срока давности привлечения лица к административной ответственности

исключается общественная опасность административного правонарушения, а назначение лицу административного наказания становится просто нецелесообразно [81].

Административные правонарушения, в исследуемой сфере общественных отношений, исчисляется не со дня обнаружения, а со дня совершения административных правонарушений, так как они всегда очевидны и не могут являться длящимися административными правонарушениями. Поэтому не понятно, что может являться препятствием для привлечения правонарушителя к административной ответственности немедленно? Составы правонарушений, предусмотренные статьей 488 КРКоАП, являются формальными, по ним нет необходимости назначать экспертизы, проводить оценку поврежденного имущества и иные административно-процессуальные действия, связанные с административным расследованием правонарушения.

В связи с этим мы считаем, что сроки давности привлечения физических лиц за нарушения законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний необоснованно увеличены. Аналогичные выводы можно сделать и в отношении юридических лиц (в том числе индивидуальный предприниматель), для которых срок давности установлен по истечении трех лет со дня его совершения. Следует отметить, что во всех странах ВЕЦА сроки давности о нарушения законодательства об административной ответственности в сфере организации и проведения мирных собраний установлены на самом минимальном уровне.

Анализ национального законодательства и сравнение правовых положение стран ВЕЦА показал, что в Республике Казахстан не обосновано существует отдельная кодификация правонарушений за вовлечение и использование несовершеннолетних в неразрешенных мирных собраниях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты изученного теоретического и эмпирического материала показали высокую степень актуальности данной темы и необходимость совершенствования административных правоотношений по защите прав и законных интересов граждан на организацию и проведение мирных собраний, которые затрагивают ряд важных теоретических и практических проблем. Проведенное исследование в рамках магистерской диссертационной работы, по нашему мнению, имеет исключительно важное теоретико-правовое и научно-практическое значение в условиях формирования современной теории и практики создания как правового государства и так же демократического гражданского общества.

Теоретическое осмысление проблем административного законодательства, регулирующего общественный порядок и обеспечение общественной безопасности граждан, традиционно вызывает трудности, ибо этот институт связан со всеми (не менее сложными) институтами кодифицированного административного и уголовного права и административной деятельностью органов внутренних дел. В ходе настоящего диссертационного исследования решили все поставленные задачи.

В начале диссертации провели теоретическое исследование всех форм мирных собраний, предложили уточнить редакцию некоторых видов публичных мероприятий, а также провели ретроспективный анализ развития юридической ответственности за нарушение порядка проведения мирных собраний в Республике Казахстан. В заключении первого раздела диссертации сформулировали административно-правовую характеристику нарушений порядка организации и проведения публичных мероприятий.

Во втором разделе были выявлены проблемы применения принуждения и административной ответственности лиц за незаконную организацию и проведение мирных собраний. Глубокому исследованию подвергли нормы

КРКоАП (ст.488 и ст.128), регулирующие порядок привлечения граждан к административной ответственности в исследуемой сфере общественных отношений. Также по многим параметрам проведен сравнительный анализ законодательства стран Восточной Европы и Средней Азии, регулирующий порядок организации и проведения мирных собраний, предложено адаптировать некоторый зарубежный опыт в национальное законодательство Казахстана.

Содержание диссертации подтверждает актуальность и новизну исследования. В работе проанализированы ранние работы ученых административного права и административной деятельности, в которых освещалась данная проблематика. Но в них, естественно, не получили освещение современные реальные условия нового кодифицированного и ведомственного законодательства, а значит на современном этапе данное исследование является не только актуальным, но и своевременным. Это подтверждается и современным процессом достижений правовой науки и действующего национального законодательства всех стран, где не равнодушны к проблемам соблюдения прав граждан на свободу проведения и участия в мирных акциях.

Кроме положений, вносимых на защиту, в диссертации изложены еще ряд научных выводов и рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Республики Казахстан и эффективность деятельности сотрудников ОВД, уполномоченных бороться и предупреждать незаконные протестные акции.

1. Подпункт 1 части 2 статьи 6 Закона Республики Казахстан «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» изложить в следующей редакции: 1) требовать от физических и юридических лиц соблюдения законодательства Республики Казахстан, прекращения противоправных действий, а также запрещать физическим лицам фотосъемку и видеозапись сотрудников органов внутренних дел при исполнении ими своих служебных обязанностей во время проведения следственных мероприятий в местности,

где объявлено чрезвычайное положение, или в зоне проведения антитеррористической операции, *правового режима чрезвычайной ситуации социального характера, а также пресечения организации и проведения незаконных публичных мероприятий*, в случае невыполнения этих требований применять соответствующие меры принуждения.

2. С целью повышения эффективности процесса по обеспечению общественного порядка и обеспечение общественной безопасности граждан обосновано, что основные типовые алгоритмы действий ОВД в условиях проведения публичных мероприятий должны быть утверждены приказом МВД РК или совместными Инструкциями государственных органов, отвечающих за порядок проведения мирных собраний.

3. Так как статьей 490 КРКоАП предусмотрена административная ответственность за нарушение порядка проведения религиозных собраний, то должна существовать административная ответственность за незаконную организацию этих собраний

4. Анализ содержания собраний, которые не подпадают под действие законодательства о мирных собраниях позволил сделать вывод, что собрание местного сообщества и сходы населения, регулируемые Законом Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148 «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», имеют большое сходство с публичными мероприятиями. Собрание местного сообщества проводятся при участии представителей, которых избирают на сходе местного сообщества, которое по нашему мнению должны являться видом мирных собраний.

5. Из 4 вывода следует, что из части 5 статьи 2 Закона РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» слова «собраний и сходов местных сообществ» следует исключить. Соответственно если собрания и сходы местного сообщества будут организовываться и проводиться с нарушением

специализированного законодательства о мирных собраниях, то административная ответственность должна наступать по статье 488 КРКоАП.

6. Следует ввести правовое понятие о стихийном или срочном мирном собрании, которое не планируется, но может возникать дополнительно, присоединившись к уведомительному мирному собранию. Стихийным собранием также следует признавать случаи, когда к индивидуальному публичному мероприятию (пикету) могут присоединиться иные граждане, разделяющие точку зрения организаторы индивидуального мирного собрания.

7. В Законе Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» предусмотреть нормы регламентирующие порядок проведения стихийных и срочных собраний для немедленного реагирования на определенное событие гражданского общества;

8. Анализ состава административного правонарушения, связанного с воспрепятствованием проведения мирных собраний позволил нам сделать вывод, что мирные собрания следует переименовать в публичные мероприятия и п.1 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» изложить в иной редакции. Например, «Публичное мероприятие это акции, проводимые гражданским обществом, которые являются по своему характеру мирными, ненасильственными и невооруженными, не создающими угрозу интересам государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты нравственности населения, прав и свобод других лиц, проводимое в форме собрания, митинга и демонстрации, шествия, пикетирования и иных акций»;

9. В ходе анализа законодательства стран ВЕЦА, пришли к заключению, что пикетом следует считать - публичное мероприятие, проводимое для привлечения внимания общественности или иных лиц к общественно-политической или социально-экономической проблеме с выдвижением

требований и условий прекращения протестных действий с использованием плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации или без такового.

10. Предусмотреть в Законе Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» правовые основания о том, что если в мирном собрании предполагается участие не более 100 человек (не включая сюда журналистов, сотрудников правоохранительных органов и любопытствующих), то представление уведомления не является обязательным.

11. Ретроспективный анализ законодательства о мирных собраниях показал, что в ранее действующем законодательстве, для организаторов и участников публичных мероприятий, не предусматривалось отдельными нормами запреты на их поведение в процессе проведения публичных мероприятий. Также мы считаем, что в действующем Законе РК от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», отдельная их регламентация статьями 5 и 6 не обоснованна. То есть дублирование запретов на поведение организаторов и участников мирных собраний является излишним, и это можно было объединить в одной статье Закона.

12. Сравнительный анализ конкурирующих норм УК РК и КРКоАП, а также ретроспективный анализ развития юридической ответственности за нарушения порядка организации и проведения мирных собраний позволил обосновать предложения по совершенствованию ответственности за воспрепятствование проведения мирных собраний, а именно:

- а) часть 1 статьи 488 КРКоАП исключить;
- б) из диспозиции части 4 слово «первой» исключить;
- с) дополнить КРКоАП новой статьей 77-1 следующего содержания:

«1. Воспрепятствование организации или проведению мирных собраний, митингов, шествий, демонстраций либо иных публичных

мероприятий, если это действие не имеет признаков уголовно наказуемого деяния,-

влечет предупреждение или штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей либо арест на срок до десяти суток.

2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания либо организатором собрания, митинга, шествия, демонстрации,-

влекут штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо арест на срок до пятнадцати суток.».

13. С целью исключения излишнего дублирование запретов на поведение организаторов и участников мирных собраний статьи 5 и 6 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», объединить в одной статье Закона.

14. Анализ перечня запретов для организаторов и участников мирных собраний позволил обосновать предложение о том, что в диспозициях статей кодифицированного уголовного или административного законодательства следует предусмотреть конкретные противоправные действия участников и организаторов мирных собраний, за которые они должны привлекаться к ответственности. А в специализированном законе о мирных собраниях предусматривать только бланкетные нормы о запретах на поведение участников мирных собраний, которые будут конкретизированы нормами КРКоАП и УК РК.

15. Участие в незаконном публичном мероприятии не должно признаваться более общественно опасным, чем нарушения порядка проведения законного публичного мероприятия. Поэтому санкции части 2 и 6 статьи 488 КРКоАП должны быть одинаковыми по размерам. Также диспозиции этих частей статьи 488 следует объединить в одной части;

16. Так как конкурирующие нормы уголовного законодательства не предусматривают уголовную ответственность за правонарушения в процессе проведения законно организованного публичного мероприятия, то слова «... если это действие не имеет признаков уголовно наказуемого деяния» в части 2 статьи 488 КРКоАП следует исключить;

17. Определение «существенного вреда» не позволяет точно разграничить административное правонарушение (противоправные действия) участника мирного собрания от уголовного правонарушения. Законодатель точно не определил, что имеется в виду под словом «существенный вред» или другими словами, каким образом этот вред должен исчисляться. В связи с этим, мы предлагаем более четко сформулировать в КРКоАП или УК РК понятие существенному вреду, чтобы исключить ошибки при квалификации административного или уголовного правонарушения в сфере организации и проведения публичных мероприятий.

18. Следует внести изменения и дополнения в п.2 статьи 1 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан». Участниками мирных собраний должны признаваться не только граждане Республики Казахстан, но и иностранцы и лица без гражданства, а также иностранные юридические лица.

19. Из-за не четкого определения участника мирного собрания, на практике не редки случаи применения мер принуждения и привлечения к юридической ответственности невиновных лиц. В этой связи мы предлагаем более подробно дать определение участникам мирного собрания по категориям лиц, присутствующих на этом собрании. Например, журналисты, правозащитники, или простые прохожие (любопытствующие) не должны признаваться участниками мирных собраний.

20. На основании сравнительного анализа законодательства стран ВЕЦА, регулирующего исследуемые общественные отношения, считаем, что в Республике Казахстан процесс уведомления не следует делать

обременительным или бюрократизированным, поскольку это отпугивает тех, кто желал бы провести то или иное собрание и, следовательно, означает нарушение права на свободу собраний.

21. В Республике Казахстан следует полностью перейти на уведомительный характер организации мирных собраний, отказавшись от практики подачи заявлений на получение санкции на публичное мероприятие. В этой связи статью 12 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» исключить.

22. Во всех странах ВЕЦА сроки давности о нарушения законодательства об административной ответственности в сфере организации и проведения мирных собраний установлены на самом минимальном уровне. Поэтому мы считаем, что сроки давности привлечения физических лиц за нарушения законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний необоснованно увеличены. Аналогичные выводы можно сделать и в отношении юридических лиц (в том числе индивидуальный предприниматель), для которых срок давности установлен по истечении трех лет со дня его совершения.

23. Анализ национального законодательства и сравнение аналогичных правовых положений стран ВЕЦА показал, что в Республике Казахстан не обосновано существует отдельная кодификация правонарушений за вовлечение и использование несовершеннолетних в неразрешенных мирных собраниях. В связи с этим обосновано, что часть 2 статьи 128 КРКоАП следует исключить.

Результаты исследования базируются на изучении достаточного объема литературных источников, в том числе и национальных авторов стран ВЕЦА, о современном состоянии административных правоотношений в сфере организации и проведения мирных собраний. Теоретическая ценность и практическая значимость исследования подтверждается полученными в ходе исследования новыми научными результатами. Теоретические выводы,

законодательные предложения и практические рекомендации прошли апробацию на научно-практических конференциях, с опубликованием результатов исследования.

Как уже отмечалось в нашей работе, нашли отражение и многие другие актуальные проблемы в рамках исследуемой темы. Проведенная научно-исследовательская работа в рамках организации и проведения публичных мероприятий в Республике Казахстан затрагивает жизненно важные проблемы, настоятельно требующие конструктивных теоретических и практических решений, направленных на обеспечение эффективности функционирования институтов административного права. Наиболее значимые аспекты данной направленности в известной степени нашли отражение в основных положениях, вносимых на защиту, которые нашли свое отражение в научных публикациях.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана, г. Астана, 14 декабря 2012 года.
2. Об утверждении третьего периодического доклада о выполнении Республикой Казахстан Международного пакта о гражданских и политических правах. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2020 года № 416
3. План нации - 100 конкретных шагов. Программа Президента Республики Казахстан от 20 мая 2015 года. 100 шагов по 5 институциональным реформам.
4. Об утверждении Дорожной карты по модернизации органов внутренних дел РК на 2019 – 2021 годы. Постановление Правительства РК от 27 декабря 2018 года № 897
5. Т.Е. Сулейменов Несанкционированные митинги (действия сотрудников полиции при несанкционированных митингах и сбор материалов): Методические рекомендации. — Актобе: Актюбинский юридический институт МВД РК им. М. Букенбаева, 2017. — 36 с.
6. К.Г. Прокофьев Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Диссертация канд.юр.наук. -Москва, 2014. -211с.
7. О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан от 25 мая 2020 года № 333-VI ЗРК
8. Ларин В.В. Понятие административно-правовой охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий // Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка. -М., 1985. –С. 67.
9. Н.В. Караханов Управление горрайорганами внутренних дел при проведении массовых мероприятий. Учебное пособие. -М., 1992 – С.33.

10. Д.В Нечевин Организация деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при проведении массовых мероприятий // Предупреждение преступности и обеспечение безопасности в городах. - М., 2001. – С.144.
11. А.Ф. Евтихийев Основы советского административного права. - Харьков :Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. - 332 с.
12. С.В. Корнейчук, Ш.Б. Молдашева Особенности привлечения правонарушителя к административной ответственности за воспрепятствование проведения публичных мероприятий Кабылбаевские чтения. Материалы МНПК молодых ученых, магистрантов, докторантов от 13 марта 2021 года. Костанай, 2021 -С.87. (453с.)
13. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях. Федеральный закон Российской Федерации от 19 июня 2004 года N 54-ФЗ.
14. О свободе собраний. Закон Азербайджанской Республики от 13 ноября 1988 года № 537-ІГ.
15. О свободе собраний. Закон Республики Армении от 22 апреля 2011 года №ЗР-72.
16. О собраниях и манифестациях. Закон Грузии от 12 июня 1997 года №763 (в редакции Закона №3401 от 15 июля 2020 года)
17. О массовых мероприятиях в Республике Беларусь .Закон Республики Беларусь от 30 декабря 1997 года №114-З.
18. О праздниках в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 13 декабря 2001 года N 267.
19. О культуре. Закон Республики Казахстан от 15 декабря 2006 года № 207.
20. О физической культуре и спорте. Закон Республики Казахстан от 3 июля 2014 года № 228-V ЗРК.

21. Об утверждении Инструкции по обеспечению безопасности проведения спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий. Совместный приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан от 1 января 2017 года № 1 и Министра культуры и спорта Республики Казахстан от 17 января 2017 года № 9.
22. О религиозной деятельности и религиозных объединениях. Закон Республики Казахстан от 11 октября 2011 года № 483-IV.
23. К.Г. Прокофьев Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании. Автореферат диссертации канд.юр.наук. -Москва, 2014. – С.8. (26с.).
24. О местном государственном управлении и самоуправлении Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 23 января 2001 года № 148.
25. О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 года № 7.
26. О собраниях. Закон Литовской Республики от 2 декабря 1993 года № I-317 (с изменениями и дополнениями Законом от 8 ноября 2012 года №2385).
27. Кодекс РК об административных правонарушениях от 05 июля 2014 года № 235-V.
28. О жилищных отношениях. Закон Республики Казахстан от 16 апреля 1997 года № 94.
29. О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 17 марта 1995 года N 2126. Утратил силу Законом Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 333-VI.
30. О мирных собраниях. Закон Кыргызской Республики от 23 мая 2012 года №64.

31. О нарушениях. Кодекс Кыргызской Республики от 13 апреля 2017 года № 58
32. Дело Оя Атаман против Турции (2006 г.), пункты 41, 43. Постановление Европейского суда по правам человека от 5 декабря 2006 года по жалобе №74552/01. Base.garant.ru.
33. Ш.Б. Магыпарова, Т.К. Авенов Об уведомительном и разрешительном порядке проведения публичных мероприятий. Материалы МНПК от 26 октября 2021 года «Актуальные проблемы профилактики правонарушений и административно-юрисдикционной деятельности полиции». Костанай, 2021г.-с
34. Понятие пикетирования. ru.wikipedia.org/Пикетирование.
35. Всеобщая декларация прав человека. Принята резолюцией 217А Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml
36. О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах. Закон Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года N 91.
37. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Европейская конвенция о правах человека, ETS № 005) (Рим, 4 ноября 1950 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 13.05.2004 г.) https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1007545
38. Руководящие принципы по свободе мирных собраний (БДИЧ ОБСЕ, Варшава, 2007 год) https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30976130
39. Руководящие принципы ОБСЕ по свободе мирных собраний. 2-е издание. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава - Страсбург. 2011 г. С 9.
40. О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 года № 9306-ХІ.
41. Об обеспечении исполнения законодательства, регламентирующего порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Постановление Верховного Совета

- Республики Казахстан Республики Казахстан от 4 июля 1992 года. Утратил силу в соответствии с Законом КР от 23 июля 2002 года № 120.
42. Кодекс Казахской ССР об административных правонарушениях от 22 марта 1984 года. Утратил силу - Законом РК от 30 января 2001 г. N 156-П.
 43. Указ Президиума Верховного Совета Каз. ССР от 20 августа 1988 г., // Ведомости Верховного Совета Каз. ССР, 1988, N 35, ст. 324.
 44. О внесении изменений и дополнений в кодекс Каз. ССР об административных правонарушениях. Указ Президиума Верховного Совета КазССР от 20 августа 1988 г., Ведомости Верховного Совета КазССР, 1988, N 35, ст. 324.
 45. Уголовный кодекс Каз.ССР. Утвержден Законом Казахской ССР от 22 июля 1959 года. Утратил силу с 1 января 1998 г. - Законом РК от 16 июля 1997 г. N 168.
 46. В.М. Яворский Совершенствование законодательства в области свободы мирных собраний в свете разработки новой редакции КоАП. Астана, 2010. ИС Параграф WWW <http://online.zakon.kz>
 47. Маншук Асаутай, Право на проведение митингов. Старые ограничения в новом законопроекте. Публикация от 12.02.2020г. <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-human-rights-bill/30431073.html>
 48. Уголовный Кодекс Республики Казахстан от 16 июля 1997 года N 167. Утратил силу Кодексом РК от 3 июля 2014 года № 226-V.
 49. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе. Закон Республики Казахстан от 18 января 2011 года №393.
 50. Об административных правонарушениях. Кодекс Республики Казахстан от 30 января 2001 года № 155. Утратил силу Кодексом Республики Казахстан от 5 июля 2014 года № 235.

51. В.А. Тюленева Соблюдение прав человека в области свободы мирных собраний в ходе реформирования законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях. экспертное заключение Центра исследования правовой политики. Астана, 2012..
https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37857605#pos=150;1752
52. Об утверждении восьмого-десятого сводного периодического доклада о выполнении Республикой Казахстан Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Постановление Правительства Республики Казахстан от 27 августа 2019 года № 630/
53. О внесении изменений и дополнения в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам порядка организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан. Закон Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 334-VI.
54. Концепция проекта Закона Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан https://bureau.kz/svoboda_sobranii/zakonoproekt/article_7315/
55. Конструктивный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана. Послание Главы государства народу Казахстана от 2 сентября 2019 года.
56. Казахстан в новой реальности: время действий. Послание Главы государства народу Казахстана от 1 сентября 2020 года.
57. Конституция Республики Казахстан от 30 августа 1995 года.
58. О чрезвычайном положении. Закон Республики Казахстан 8 февраля 2003 года № 387.
59. О военном положении. Закон Республики Казахстан от 5 марта 2003 года № 391.
60. О противодействии терроризму. Закон Республики Казахстан от 13 июля 1999 года № 416.
61. Об органах внутренних дел Республики Казахстан. Закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года № 199-V ЗРК.

62. О правоохранительной службе. Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 380-IV.
63. С.В. Корнейчук , Ш.Б. Магыпарова О юридической ответственности участников мирного собрания за нарушения требований законодательства о порядке проведения мирных собраний. Журнал Галым-Наука N4 (71) Костанай, 2021 г. – С.
64. Комитет по правам человека. 17 сентября 2020 года. Замечание общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания (статья 21). <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc>
65. О постановлении суда по делу об административном правонарушении. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 20 апреля 2018 года № 5.
66. О средствах массовой информации. Закон Республики Казахстан от 23 июля 1999 года № 451-І .
67. Об утверждении Правил деятельности журналиста (представителя средств массовой информации), присутствующего на мирных собраниях, форм отличительных знаков журналиста. Приказ Министра информации и общественного развития Республики Казахстан от 14 августа 2020 года №279
68. Международный пакт о гражданских и политических правах. Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml
69. Об охране порядка. Закон Республики Эстония от 2015 года, который отдельным разделом предусматривает порядок проведения публичных мероприятий. <https://www2.politsei.ee/ru/teenused/avalikud>.
70. О собраниях. Закон Республики Молдова от 22 февраля 2008 года N26-XVI .
71. О собраниях, митингах, демонстрациях и уличных шествиях. Закон Республики Таджикистан от 31 декабря 2014 года № 1169.

72. Эксперсс-комментарий Евгения Жовтиса, директора Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности, члена Панели БДИПЧ ОБСЕ по свободе собраний и ассоциации https://bureau.kz/kommentarii_i_zaklyucheniya/kommentarii
73. В.М. Яворский Аналитический документ, подготовленный Центром исследования правовой политики при поддержке Центра Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ). Астана, 2011. -Электронная версия документа доступна на вебсайте www.lprc.kz.
74. О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях. Закон Республики Казахстан от 20 января 2007 года №123.
75. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года №195-ФЗ.
76. О ратификации Конвенции о правах ребенка. Постановление Верховного Совета Республики Казахстан от 8 июня 1994 года
77. О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях. Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 2016 года № 12.
78. О судебной практике по делам об уголовных правонарушениях несовершеннолетних и о вовлечении их в совершение уголовных правонарушений и иных антиобщественных действий. Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 11 апреля 2002 года N 6.
79. Словарь русского языка /Под редакцией С.И.Ожегова. М., 1984. –С.76.
80. Акт о собраниях (Kokoontumislaki). Закон Финляндия от 22 апреля 1999 г. № 530/1999 // URL: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990530?>

81. Н.И. Мамонтов, В.Н. Мамонтов. Сроки давности привлечения лица к административной ответственности. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32922487.
82. Об организации и проведении собраний, митингов, демонстраций и других массовых мероприятий. Закон Туркменистана от 11 марта 2015 года №1.

Таблица №9 уголовных правонарушений в сфере организации и проведения публичных мероприятий

УК РК 1997 года	УК РК 2014 года
Глава 14. ПРЕСТУПЛЕНИЯ ПРОТИВ ПОРЯДКА УПРАВЛЕНИЯ	Глава 16. УГОЛОВНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПРОТИВ ПОРЯДКА УПРАВЛЕНИЯ

Статья 334. Нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, пикетов, уличных шествий и демонстраций

1. Нарушение порядка организации или проведения собраний, митингов, пикетов, уличных шествий или демонстраций, совершенное организатором собрания, митинга, пикета, уличного шествия или демонстрации, если это деяние повлекло нарушение работы транспорта, причинило существенный вред правам и законным интересам граждан и организаций, -

наказывается штрафом в размере от ста до восьмисот месячных расчетных показателей, либо привлечением к общественным работам на срок от ста двадцати до ста восьмидесяти часов, либо ограничением свободы на срок до одного года.

2. Организация или проведение незаконных собраний, митингов, пикетов, уличных шествий и демонстраций, совершенное организатором собрания, митинга, пикета, уличного шествия или

Статья 400. Нарушение порядка организации и проведения мирных собраний

Организация, проведение либо участие в незаконных собрании, митинге, шествии, пикете, демонстрации или ином незаконном публичном мероприятии, а равно оказание содействия организации или проведению таких мероприятий путем предоставления помещения, средств связи, оборудования, транспорта, если эти деяния причинили существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства, -

наказываются штрафом в размере до двухсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до двухсот часов, либо арестом на срок до пятидесяти суток.

**Глава 3. УГОЛОВНЫЕ
ПРАВОНАРУШЕНИЯ ПРОТИВ
КОНСТИТУЦИОННЫХ И ИНЫХ
ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА**

**Глава 3. ПРЕСТУПЛЕНИЯ
ПРОТИВ КОНСТИТУЦИОННЫХ
И ИНЫХ ПРАВ И СВОБОД
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

Статья 151. Воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них

Н е з а к о н н о е воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них, либо принуждение к участию в них, если эти деяния совершены должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или угрозы его применения,

- наказываются штрафом в размере от пятисот до семисот месячных расчетных показателей, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Статья 155. Воспрепятствование организации, проведению мирного собрания или участию в нем

1. Незаконное воспрепятствование организации, проведению мирного собрания, иного законного публичного мероприятия или участию в них либо принуждение к участию в них -

наказывается штрафом в размере до двухсот месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо привлечением к общественным работам на срок до ста восьмидесяти часов, либо арестом на срок до пятидесяти суток.

2. То же деяние, совершенное должностным лицом с использованием своего служебного положения либо с применением насилия или угрозы его применения, - наказывается штрафом в размере до трех тысяч месячных расчетных показателей либо исправительными работами в том же размере, либо ограничением свободы на срок до трех лет, либо лишением свободы на тот же срок, с лишением права

Таблица №10 Сравнение запретов на поведение организаторов и участников мирных собраний иных публичных мероприятий

№	Организатору запрещается:	Участнику запрещается:
1	1) призывать к нарушению <u>Конституции</u> Республики Казахстан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, массовым беспорядкам, разжиганию социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, пропагандировать или публично призывать к захвату или удержанию власти, насильственному изменению конституционного строя	призывать к нарушению <u>Конституции</u> Республики Казахстан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, массовым беспорядкам, разжиганию социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, пропагандировать или публично призывать к захвату или удержанию власти, насильственному изменению конституционного строя

2	<p>совершать действия, которые создают помехи для бесперебойного функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм, иного имущества, а также препятствуют свободному передвижению граждан, не участвующих в мирных собраниях</p>	<p>совершать действия, которые создают помехи для бесперебойного функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм, иного имущества, а также препятствуют свободному передвижению граждан, не участвующих в мирных собраниях</p>
3	<p>препятствовать деятельности государственных органов, организаций, должностных лиц при выполнении ими комплекса мер по защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении мирных собраний</p>	<p>препятствовать деятельности государственных органов, организаций, должностных лиц при выполнении ими комплекса мер по защите жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении</p>
4	<p>привлекать к обеспечению общественного порядка и безопасности участников мирных собраний частные охранные организации</p>	<p>получать материальное вознаграждение за участие в мирных собраниях</p>

5	устанавливать юрты, палатки, иные сооружения без согласования с местным исполнительным органом	устанавливать юрты, палатки, иные сооружения при отсутствии у организатора мирных собраний соответствующего согласия местного исполнительного органа
6	иметь при себе холодное, огнестрельное и иное оружие, а также специально подготовленные или приспособленные предметы (вещества, изделия), которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба гражданам и собственности юридических лиц	иметь при себе холодное, огнестрельное и иное оружие, а также специально подготовленные или приспособленные предметы (вещества, изделия), которые могут быть использованы против жизни и здоровья людей, для причинения материального ущерба гражданам и собственности
7	заниматься распространением и (или) потреблением алкогольной продукции, наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, а также находиться в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения	заниматься распространением и (или) потреблением алкогольной продукции, наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов, а также находиться в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения;
8	использовать предметы одежды и (или) иные средства, препятствующие распознаванию лица, за исключением средств индивидуальной защиты, направленных на охрану здоровья	использовать предметы одежды и (или) иные средства, препятствующие распознаванию лица, за исключением средств индивидуальной защиты, направленных на охрану здоровья

9	<p>использовать при проведении агитации и мирных собраний символику, направленную на нарушение Конституции Республики Казахстан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также символику, иллюстративные материалы террористических или экстремистских организаций, запрещенных в соответствии с законами Республики Казахстан</p>	<p>использовать при проведении мирных собраний символику, направленную на нарушение Конституции Республики Казахстан, законов и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также символику, иллюстративные материалы террористических или экстремистских организаций, запрещенных в соответствии с законами Республики Казахстан</p>
---	--	---

Таблица №11 Сравнение форм обращений на проведение мирных собраний в странах ВЕЦА

№	Страна	Форма обращения на проведение мирных собраний
1	Казахстан	<p>Статья 10. Уведомление о проведении мирных собраний</p> <p>1. Уведомление о проведении мирных собраний в форме:</p> <p>1) пикетирования,</p> <p>2) собрания,</p> <p>3) митинга</p> <p>подается организатором мирных собраний местному исполнительному органу на бумажном носителе или в форме электронного документа, удостоверенного посредством электронной цифровой подписи, в срок не позднее чем за пять рабочих дней до дня его проведения.</p> <p>Статья 12. Заявление о получении согласования</p> <p>1. Заявление о получении согласования проведения:</p> <p>1) мирных собраний в форме демонстрации,</p> <p>2) шествия</p> <p>подается организатором мирного собрания местному исполнительному органу на бумажном носителе или в форме электронного документа, удостоверенного посредством электронной цифровой подписи, в срок не позднее чем за десять рабочих дней до дня его проведения.</p>

2	Беларусь	<p>Статья 5. Заявление о проведении массового мероприятия</p> <p>Заявление о проведении массового мероприятия (далее - заявление) подается его организатором (организаторами) в местный исполнительный и распорядительный орган, на территории которого планируется проведение массового мероприятия, если иное не предусмотрено частями второй и третьей настоящей статьи.</p> <p>Если массовое мероприятие намечается проводить на территории нескольких административно-территориальных единиц либо предполагаемое число участвующих в нем будет превышать 1000 человек (для собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования) или 1500 человек (для иных массовых мероприятий), заявление подается в соответствующий областной исполнительный комитет.</p> <p>В городе Минске заявление подается в Минский городской исполнительный комитет.</p>
---	----------	--

3	Азербайджан	<p>Статья 5. Оповещение о проведении собрания</p> <p>I. Лицо или лица, организующие любое собрание, перечисленное в статье 2 настоящего Закона, должны в письменной форме заранее оповестить об этом соответствующий орган исполнительной власти. Оповещение должно быть представлено за 5 дней до дня проведения предусмотренного собрания.</p> <p>Статья 10. Доведение решений соответствующего органа исполнительной власти о собрании до организаторов собрания Все решения соответствующих органов исполнительной власти о собрании, предусмотренные в статьях 7 - 9 настоящего Закона, должны быть доведены в письменной форме до организаторов мероприятия не позднее чем за 2 рабочих дня до его проведения, эти решения должны быть ясными и обоснованными.</p>
4	Армения	<p>Статья 9. Уведомление о проведении публичного собрания</p> <p>1. Для проведения публичного собрания (далее собрание) организатор уведомляет уполномоченный орган в письменной форме, за исключением срочных и стихийных собраний с не менее чем 100 участниками.</p> <p>Статья 24. Собрания, имеющие до 100 участников</p> <p>1. Если по обоснованному мнению организатора в собрании будут участвовать не более 100 участников, то представление уведомления не является обязательным.</p>

5	Грузия	<p>Статья 1</p> <p>1. Настоящий Закон регулирует отношения, возникающие при осуществлении конституционного права граждан собираться без предварительного разрешения публично и без оружия как в помещениях, так и под открытым небом.</p> <p>2. Право, предусмотренное в пункте 1 настоящей Статьи, не распространяется на военнослужащих, сотрудников полиции и органов безопасности. <i>(24.02.2004 N 3401)</i></p> <p>3. Настоящий Закон устанавливает требование предварительного уведомления властей о проведении собрания или манифестации в местах движения транспорта или людей.</p> <p>Статья 5</p> <p>В условиях, предусмотренных пунктом 3 Статьи 1, для организации и проведения собрания или манифестации доверенные лица политических партий, объединений, компаний, учреждений, организаций или группы граждан должны обратиться с письменным уведомлением в орган местного самоуправления по месту проведения запланированной акции. Уведомление должно быть подписано доверенным лицом и организатором – лицами, ответственными за организацию и проведение собрания или манифестации</p> <p>Статья 7</p> <p>Требование об обязательном уведомлении не распространяется на обычных граждан, принимающих участие в собрании и манифестации и желающих</p>
---	--------	--

6	Литва	<p>Статья 6. Порядок и сроки представления уведомления о проведении собрания</p> <p>1. Организаторы собрания в свободной форме информируют директора администрации самоуправления или замещающее его лицо о проведении собрания, в котором примут участие не более 15 человек. В отношении таких собраний не применяются положения части 3 настоящей статьи и статьи 7 настоящего Закона.</p> <p>2. Организаторы собрания не позднее, чем за 5 рабочих дней до предусмотренного дня проведения собрания обязаны представить директору администрации самоуправления или замещающему его лицу письменное уведомление о проведении собрания, в котором примут участие свыше 15 человек.</p>
---	-------	---

7	Молдова	<p>Статья 10. Процедура уведомления</p> <p>(1) Любое лицо, намеревающееся провести собрание, подает предварительное уведомление об этом в письменной форме в орган местного публичного управления соответствующей административно-территориальной единицы не позднее чем за пять дней до даты проведения собрания.</p> <p>Статья 11. Уведомление о проведении одновременных собраний</p> <p>(1) Если несколько заявителей подали предварительные уведомления о проведении собраний в одном и том же месте и в одно и то же время, уполномоченный орган органа местного публичного управления проводит заседание с участием всех заявителей, с тем чтобы найти приемлемое решение по проведению всех одновременных собраний.</p> <p>Статья 12. Исключения из процедуры уведомления</p> <p>(1) В случае проведения стихийного собрания подача предварительного уведомления допускается и без соблюдения формы и/или срока, предусмотренных частью (1) статьи 10. Достаточно представить информацию о месте, дате, времени, цели и организаторе собрания, а также об услугах, требуемых от органа местного публичного управления.</p> <p>(2) Организатор со всей ответственностью осуществляет право на проведение собрания, указанное в части (1), и информирует орган местного публичного управления о намерении провести собрание тотчас же после того, как о нем стало известно, в целях облегчения деятельности по</p>
---	---------	---

8	Киргизия	<p>Статья 11. Уведомление о проведении мирного собрания</p> <p>1. Уведомление о проведении планируемого мирного собрания осуществляется организаторами в письменной форме не ранее 30-дневного срока и не позднее 2 рабочих дней до дня его проведения. Уведомление может быть подано в виде письма, телеграммы, телефонограммы, посредством почтовой, факсимильной, электронной или иной связи либо иным способом или в иной форме.</p>
----------	-----------------	--

9	Россия	<p>Статья 7. Уведомление о проведении публичного мероприятия</p> <p>1. Уведомление о проведении публичного мероприятия (за исключением публичного мероприятия, проводимого депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования в целях информирования избирателей о своей деятельности при встрече с избирателями, а также собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) подается его организатором в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения публичного мероприятия.</p> <p>Уведомление о проведении публичного мероприятия депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти, депутатом представительного органа муниципального образования в целях информирования избирателей о своей деятельности при встрече с избирателями (за исключением собрания и пикетирования, проводимого одним участником без использования быстровозводимой сборно-разборной конструкции) подается в срок не ранее 10 и не позднее 5 дней до дня проведения публичного мероприятия.</p> <p>При проведении пикетирования группой лиц либо пикетирования, осуществляемого одним участником с</p>
---	--------	--

10	Таджикистан	<p>Статья 12. Заявление о проведении массового мероприятия</p> <p>1. Заявление о проведении массового мероприятия подается его организатором (организаторами) в местный исполнительный орган государственной власти, на территории которого планируется проведение массового мероприятия, в срок не позднее пятнадцати дней до даты его проведения.</p> <p>2. Если массовое мероприятие намечается проводить на территории нескольких административно-территориальных единиц либо предполагаемое число участвующих в нем будет превышать 1000 человек, заявление о проведении массового мероприятия подается в исполнительные органы государственной власти Горно - Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов республиканского подчинения.</p>
-----------	--------------------	---

11	Туркмения [90]	Статья 7. Уведомление о проведении массового мероприятия 1. Уведомление о проведении массового мероприятия (за исключением пикетирования, проводимого одним участником) подаётся его организатором в письменной форме в орган местной исполнительной власти в срок не ранее 15 и не позднее 10 дней до дня проведения массового мероприятия. При проведении пикетирования группой лиц уведомление о проведении массового мероприятия может подаваться в срок не позднее трёх дней до дня его проведения, а если указанные дни совпадают с выходным днём (воскресенье), нерабочими праздничным или памятным днями, - не позднее четырёх дней до дня его проведения. Уведомление о пикетировании, осуществляемом одним участником, не требуется
12	Узбекистан Есть только проект	ввести систему уведомлений о проведении собраний, а не получения разрешения на них, предоставив разумный срок для уведомления, и исключив требования о предоставлении подробной информации; [пункты 21 - 30]

13	Украина Закон нет	<p>По мнению общественного активиста, в Украине ситуация в сфере мирных собраний не улучшается, потому что парламент никак не может принять необходимый закон. После Майдана право на свободу мирных собраний не стало более защищенным, считает Лацыба.</p> <p><i>“За это время государство ничего не сделало, чтобы усилить защиту права на свободу мирных собраний. У нас до сих пор не появилось закона о свободе мирных собраний, который гарантирует и расписывает, что власть должна сделать, чтобы я мог провести свое собрание, – отмечает эксперт. – В Кодексе административных правонарушений до сих пор есть норма, по которой человека могут арестовать и до 15 суток держать в полиции за нарушение каких-то порядков мирных собраний. У нас до сих пор есть 26 городов в Украине, которые своими решениями ограничивают свободу мирных собраний”.</i></p>
14	Эстония	<p>Проведение публичного собрания разрешается, если извещение о собрании зарегистрировано и лицо, представившее его, об этом проинформировано.</p> <p>В местное самоуправление извещение о публичном собрании должно быть представлено не позднее чем за 4 рабочих дня, но не ранее чем за 3 месяца до проведения публичного собрания, если:</p> <ul style="list-style-type: none"> • необходимо переорганизовать движение транспорта; • устанавливаются палатка, сцена или иная крупная конструкция; • планируется использование звуковых или световых установок.

