

Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре
Республики Казахстан

УДК 342.9

На правах рукописи

АВЕНОВ ТИМУР КАЙРАТОВИЧ

**Административная ответственность за нарушение законодательства
Республики Казахстан о порядке организации и проведения публичных
мероприятий**

6D030300 – Правоохранительная деятельность

Диссертация на соискание степени
доктора философии (PhD)

Научные консультанты
доктор юридических наук,
доцент

С.Д. Бекишева

кандидат юридических наук,
доцент

С.Н. Исаева,

кандидат юридических наук,
доцент

Е.Т. Абеуов

Республика Казахстан
Косшы, 2025

СОДЕРЖАНИЕ

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МИРНЫХ СОБРАНИЙ.....	17
1.1 Исторические предпосылки административной ответственности в сфере организации и проведения мирных собраний.....	17
1.2 Международное законодательство и зарубежный опыт в области организации и проведения мирных собраний.....	32
1.3 Понятие и виды публичных мероприятий по законодательству о порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан.....	49
2 АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЕ, ПРЕДУСМОТРЕННОЕ ст. 488 КРКоАП.....	73
2.1 Порядок организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан как непосредственный объект административно-правовой охраны в ст. 488 КРКоАП.....	73
2.2 Характеристика составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 488 КРКоАП.....	91
2.3 Некоторые особенности производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 488 КРКоАП.....	115
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	147
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	152
ПРИЛОЖЕНИЕ А – Результаты анкетирования судей	172
ПРИЛОЖЕНИЕ Б – Результаты анкетирования сотрудников полиции ..	176
ПРИЛОЖЕНИЕ В – Сравнительная таблица к проекту изменений и дополнений в правовые акты Республики Казахстан, касающиеся установленного порядка организации и проведения мирных собраний, а также ответственности за его нарушение.....	178
ПРИЛОЖЕНИЕ Г – Алгоритм действий при возникновении кризисных ситуаций в связи с организацией и проведением несанкционированных собраний, а также в связи с необходимостью предотвращения их вредных последствий	189
ПРИЛОЖЕНИЕ Д – Справка.....	192
ПРИЛОЖЕНИЕ Е – Акты внедрения.....	193

ОБОЗНАЧЕНИЯ И СОКРАЩЕНИЯ

АПК	– Административный процедурно-процессуальный кодекс
БДИПЧ	– Бюро по демократическим институтам и правам человека
ВС	– Верховный Суд
ВУЗ	– Высшее учебное заведение
ГК	– Гражданский кодекс
ГП	– Генеральная прокуратура
г.	– город
ЕСПЧ	– Европейский суд по правам человека
ЗРК	– Закон Республики Казахстан
КазССР	– Казахская Советская Социалистическая Республика
КГБ	– Комитет государственной безопасности
КРКоАП	– Кодекс Республики Казахстан «Об административных правонарушениях»
КоАП	– Кодекс «Об административных правонарушениях»
КПСиСУ	– Комитет по правовой статистике и специальным учётам
КПСС	– Коммунистическая партия Советского Союза
МВД	– Министерство внутренних дел
МИОР	– Министерство информации и общественного развития
МНиВО	– Министерство науки и высшего образования
ОБСЕ	– Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОВД	– Органы внутренних дел
ООН	– Организация Объединённых Наций
РБ	– Республика Беларусь
РК	– Республика Казахстан
РСФСР	– Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ	– Российская Федерация
СССР	– Союз Советских Социалистических Республик
СМИ	– Средства массовой информации
ст.	– статья
США	– Соединённые Штаты Америки
т.е.	– то есть
УК	– Уголовный кодекс
ЦК	– Центральный Комитет
ч.	– часть

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Вопросы реализации гражданами права на социально-политическое выражение на протяжении всей истории человечества относятся к одним из наиболее значимых. К настоящему времени социально-политической аксиомой является оценка любого демократического режима в рамках определенного набора индикаторов, к которым относится и уровень обеспеченности права на мирные собрания. В этом смысле практически каждое государство имеет свою историю, которая неизбежно отражается и на специфике национальной модели закрепления данного права на конституционном уровне, на уровне профильного законодательства, в ведомственных документах органов местной власти и полиции. Так, декабрьские события 1986 года в Казахстане (Желтоксан), ставшие результатом стремления граждан КазССР выразить политический протест против непопулярного управленческого решения, с течением времени стали политическим символом формирующейся нации, историческим памятником народного сопротивления. За весь период политической самостоятельности Казахстана имели место периоды «пиковой» протестной активности, которая нередко трансформировалась в более опасные формы массовых беспорядков и иных общественно опасных деяний (события в Жанаозене 2011 г., «земельные» митинги 2016 г., всплеск протестной активности в 2019 г., январские события 2022 г.).

Соответствующие «пиковые» периоды протестной активности преимущественно находят отражение и в данных официальной статистики по количеству зарегистрированных правонарушений в сфере подготовки и проведения мирных собраний, формируемых КПСиСУ ГП РК (до 1 января 2015 года – ст. 373 КРКоАП 2001 года, далее – ст. 488 КРКоАП 2014 года). Так, в 2010 году было зарегистрировано 398 правонарушений; в 2011 году – 154; в 2012 году – 168; в 2013 году – 204; в 2014 году – 89; в 2015 году – 0 (согласно официальному отчету); в 2016 году – 139; в 2017 году – 64; в 2018 году – 177; в 2019 году – 1028; в 2020 году – 407; в 2021 году – 338; в 2022 году – 2470; в 2023 году – 200; в 2024 году – 171 правонарушение. Таким образом, можно отследить значительные «скачки» регистрации соответствующих правонарушений в 2019 и 2022 годах. В целом, приведенные данные свидетельствуют о том, что динамика данных правонарушений является крайне неоднородной, без возможности выявления определенных тенденций.

Как провозглашено в ст. 3 Конституции Республики Казахстан, единственным источником власти в Казахстане является народ [1]. Это конституционное положение реализуется посредством электоральных кампаний, в ходе которых происходит избрание высших должностных лиц государства. Однако электоральный компонент политических прав человека и гражданина должен находиться в достаточной комплектации с иными значимыми правами и свободами, к которым относится право на мирные собрания, гарантированное ст. 32 Конституции РК.

К настоящему времени в большинстве развитых стран сформировались национальные модели регулирования порядка организации и проведения мирных собраний, а также собственные механизмы юридической ответственности за нарушение законодательных требований. При этом ни одно государство не выработало режима абсолютного дозволения на реализацию данного политического права, хотя оно закреплено в конституциях практически всех стран. Государство вынуждено вводить системы ограничений, пределы реализации права на мирные собрания, что обусловлено необходимостью обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, защиты интересов других граждан и, в целом, обеспечения баланса между публичными и частными интересами. При этом, в странах с развитыми демократическими режимами существующая нередко жесткая система ограничений компенсируется традиционным паритетом между государством и гражданским обществом, определенной «культурой» массовых собраний. Соответственно большинство международных принципов по вопросам реализации права на мирные собрания (презумпция в пользу проведения мирного собрания, пропорциональность, невмешательство, принцип недискриминации и т.д.) имманентно присущи благополучным политическим режимам.

В Казахстане вопрос формирования механизма реализации права на мирные собрания до настоящего времени находится в стадии становления. Он сопряжен как с необходимостью проявления политической воли в выборе демократического вектора развития страны, так и с потребностью в формировании соответствующей «протестной культуры» граждан, пересмотром аксиологических основ правоохранительной службы в стране и другими значимыми социально-политическими маркерами.

Вопросы реализации административной ответственности за нарушения в сфере порядка организации и проведения мирных собраний непосредственно связаны как с эффективностью судебного рассмотрения дел об административных правонарушениях, так и с организацией деятельности полиции, непосредственно обеспечивающей общественную безопасность и общественный порядок во время проведения мирных собраний. Так, в соответствии с седьмым приоритетом Стратегии «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства» определена необходимость продолжения реформирования правоохранительных органов государства в целях благополучного решения задач по формированию «нулевой терпимости» к беспорядкам [2].

Фиксация установленного порядка организации и проведения мирных собраний производится в профильном законодательстве, которое призвано развить и обеспечить соответствующую конституционную гарантию. При этом по своему содержанию нормы профильного законодательства неизбежно выступают в качестве «конституционных ограничений», поскольку государство вынуждено формировать механизм контроля в отношении организации и проведения мирных собраний. Первым национальным нормативно-правовым актом в сфере организации и проведения мирных собраний стал Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных

собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» от 17 марта 1995 года за №2126 [3]. Достаточно длительный период его функционирования был отмечен неоднократными нареканиями со стороны общественности, СМИ, правозащитных организаций преимущественно по причине «разрешительного» механизма организации и проведения мирных собраний [4].

Динамика протестной активности в стране, ставшая отражением возрастания социального запроса на реализацию права на мирные собрания потребовала принятия кардинальных решений. В связи с этим, инициатива Президента РК К-Ж.К. Токаева, озвученная в Послании народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» от 2 сентября 2019 года, непосредственно была адресована ответу на данный социальный запрос: «Если мирные акции не преследуют цель нарушения закона и покоя граждан, то нужно идти навстречу и в установленном законом порядке давать разрешения на их проведение, выделять для этого специальные места. Причем, не на окраинах городов» [5]. Соответственно, во исполнение данной инициативы Министерству информации и общественного развития было поручено разработать проект нового профильного закона о мирных собраниях. Разработанный МИОР законопроект «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» стал одним из самых обсуждаемых в 2019-2020 годах. Вплоть до момента его принятия в окончательном варианте острота дискуссий оставалась на крайне высоком уровне, а многие решения оценивались как недостаточные, «половинчатые» с основными упреками в сохранении большого количества ограничений и фактически завуалированного «разрешительного» порядка.

Принятие Закона Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» от 25.05.2020 г. №333-VI сопровождалось параллельным внесением изменений и дополнений в целый ряд нормативно-правовых актов, в том числе и в КРКоАП. Предшествующая редакция ст. 488 КРКоАП была практически в аутентичном виде воспринята из ст. 373 КРКоАП 2001 года, которая, в свою очередь, структурно и содержательно воспроизводила ст. 188-1 КоАП КазССР [5]. Заметно изменившаяся конструкция ст. 488 КРКоАП, равно как произошедшие изменения в профильном законодательстве о мирных собраниях до настоящего времени не получили достаточного теоретического осмысления, в том числе, и в связи с недостаточной репрезентативностью эмпирического материала в силу истечения незначительного времени с момента соответствующих изменений.

Бланкетный характер ст. 488 КРКоАП предполагает необходимость детального сопоставления с нормами профильного законодательства, которое до настоящего времени сохраняет значительное количество дискуссионных моментов. При этом специфика административной ответственности в сфере организации и проведения мирных собраний требует её четкого дозирования, детализации в отношении организаторов и участников мирных собраний, сдержанного репрессивного механизма с учетом того, что речь идет о вынужденном ограничении конституционного права. Многие вопросы,

связанные с новой редакцией ст. 488 КРКоАП, требуют переосмысления с точки зрения достаточности принятых законодательных решений, их точности, непротиворечивости, соответствия социально-правовому смыслу соответствующего административного запрета. С учетом указанных обстоятельств тема исследования обладает выраженной актуальностью, социально-правовой и практической значимостью.

Степень научной разработанности в рамках казахстанской административно-правовой науки вопросов административно-деликтной ответственности за нарушение порядка организации и проведения мирных собраний к настоящему времени является крайне недостаточной. В гораздо большей степени можно констатировать активность исследований в области уголовного права и криминологии (К.Ж. Балтабаев, И.Ш. Борчасвили, И.В. Рогов и др.). Вопросы правовой природы административных правонарушений, общий порядок привлечения к административной ответственности, а также организационно-правовые основы деятельности и службы в органах внутренних дел, были рассмотрены в трудах Е.А. Абеуова, С.Д. Бскипсевой, М.И. Жумагулова, С.Н. Исасвой, Г.И. Калмыкова, Р.А. Подопригора, В.Г. Татаряна, Е.М. Хакимова, А.П. Шергина и др.

Более конкретизированно проблемы обеспечения общественного порядка в ходе проведения мирных собраний исследованы в трудах Р.И. Ахметова, Т.В. Великой, Т.Д. Даубекова, Е.Т. Жалбурова, Х.Ю. Ибрагимова, М.А. Кызылова, А.П. Коренева, И.В. Комарова, А.А. Кармолицкого, В.А. Лапина, Л.В. Любимова, В.И. Майорова, Е.О. Тузельбаева, А.А. Таранова и многих других.

На уровне диссертационных исследований отдельным аспектам административной ответственности в сфере организации и проведения мирных собраний были посвящены работы таких авторов, как Т.Е. Сулейменова («Несанкционированные митинги (действия сотрудников полиции при несанкционированных митингах и сбор материалов)», 2017 г.); К.Г. Прокофьева («Административная ответственность за нарушение законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, 2014 г.); Т.А. Карпенко («Административная ответственность за нарушение общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий», 2015); И.И. Ярыгина («Административная ответственность за нарушение установленного порядка организации либо проведения публичных мероприятий», 2015) и др.

Признавая ценность научных результатов, полученных указанными и другими авторами по соответствующей теме, следует отметить значительный комплекс теоретических вопросов и практических аспектов, требующих анализа, сопоставления, пересмотра. Учитывая динамику законодательных изменений, к настоящему времени теоретически и практически востребованы новые исследования, дополняющие и развивающие достигнутые к настоящему времени научные результаты.

Целью диссертационной работы является комплексное исследование организационно-правовых аспектов организации публичных мероприятий,

включая вопросы ответственности за нарушение законодательства о порядке их проведения.

Для достижения указанной цели были поставлены и реализованы следующие научно-исследовательские задачи:

- проанализировать законодательство о порядке организации и проведения публичных мероприятий, об административной ответственности за его нарушения (в историческом аспекте и на современном этапе) для определения основных видов публичных мероприятий и оценки качества, а также достаточности существующих правовых конструкций;

- изучить зарубежные законодательные и правоприменительные практики по вопросам ответственности в сфере организации и проведения мирных собраний и их соответствие международно-правовым стандартам;

- рассмотреть порядок организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан в качестве непосредственного объекта административно-правовой охраны, а также охарактеризовать субъекты, правонарушений, предусмотренных ст. 488 КРКоАП;

- проанализировать основные признаки составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 488 КРКоАП, для выявления логико-содержательных погрешностей и обоснования более оптимальных решений;

- исследовать особенности производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 488 КРКоАП;

- разработать рекомендации и предложения в законодательство, регулирующее административную ответственность за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий, и практику его применения.

Объектом исследования являются общественные отношения, связанные с регулированием порядка организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан, в том числе применение мер юридической ответственности за их нарушение.

Предметом исследования является процесс формирования, применения и совершенствования практики административной ответственности за нарушения порядка организации и проведения мирных собраний в зарубежных странах и Республике Казахстан. Дополнительно рассматриваются отечественный и зарубежный опыт обеспечения права на мирные собрания, а также функции правоохранительных органов в этом контексте.

Нормативной основой диссертационного исследования являются международно-правовые, отечественные и зарубежные нормативные правовые акты, касающиеся вопросов регламентации порядка организации и проведения мирных собраний. В частности, исследование теоретических вопросов производилось через сопоставление действующей казахстанской модели регламентации вопроса с положениями Руководящих принципов по свободе мирных собраний, подготовленных БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссией Совета Европы (2010), посредством сравнительного анализа положений Закона РК от 17 марта 1995 года №2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике

Казахстан» с нормами действующего Закона РК от 25 мая 2020 г. №333-VI «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан». В сравнительно-правовом аспекте исследованы нормы профильного законодательства стран ближнего и дальнего зарубежья, касающиеся вопросов организации и проведения мирных собраний, а также нормы административно-деликтного и административно-процессуального законодательства отдельных зарубежных стран. Учитывая имманентный исследуемой теме социально-политический аспект, в работе также использованы положения концептуальных и стратегических документов государства (тексты ежегодных посланий Президента РК, Концепция правовой политики Республики Казахстан до 2030 года, Концепция развития гражданского общества в Республике Казахстан и т.д.). Значимым сегментом теоретической основы диссертационного исследования также выступили акты официального толкования Верховного Суда РК, а также законы и подзаконные акты, касающиеся деятельности правоохранительных органов (Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года №380-VI «О правоохранительной службе»; Инструкция по обеспечению охраны общественного порядка сотрудниками полиции при проведении мирных собраний, утвержденная Приказом МВД от 27 января 2023 г. и др.).

Методологическая и теоретическая основа исследования. Избранный для проведения исследования методологический инструментарий является традиционным для правовых исследований и достаточным для получения достоверного и объективного теоретического знания, поскольку основан на сбалансированном сочетании общенаучных и частно-научных методов познания социальных явлений и процессов. Так, в качестве основополагающего метода исследования был избран диалектический метод познания, который был особенно востребован при оценке влияния параметров административной ответственности по ст. 488 КРКоАП на уровень реализации права на мирные собрания в Республике Казахстан. Индуктивно-дедуктивный метод активно использовался при оценке системы норм, включенных в ст. 488 КРКоАП через сопоставление с общими параметрами административной ответственности; метод анализа и синтеза был востребован при детализации всей совокупности административно-правовых запретов, которые установлены в сфере порядка организации и проведения мирных собраний, а также для исследования содержания и структуры самого понятия «порядок организации и проведения мирных собраний». Определенную роль сыграл и метод исключения, который позволил выявить и обосновать некоторые частные случаи привлечения к административной ответственности организаторов и участников мирных собраний. Активно также были использованы методы классификации (в частности, при оценке установленных законодательством и иных форм мирных собраний, выделении признаков тех или иных понятий, исследуемых в работе), а также метод моделирования (при обосновании отдельных изменений в нормы действующего законодательства РК, а также по вопросам правоприменительной практики).

В систему частно-научных методов диссертационного исследования были

включены: историко-правовой (позволивший проследить эволюцию норм, регламентирующих вопросы административной ответственности в сфере организации и проведения мирных собраний); сравнительно-правовой (для установления общих и различных параметров законодательного регулирования вопросов привлечения к административной ответственности за нарушения в области организации и проведения мирных собраний); социологический (для получения достоверной оценки исследуемой системы общественных отношений, повышении уровня достоверности формулируемых выводов и предложений); статистический (позволяющий проиллюстрировать как уровень регистрации административных правонарушений по ст. 488 КРКоАП, так и объем применения отдельных мер административного взыскания); структурно-функциональный (для уточнения значения и соотношения материальных оснований административной ответственности по ст. 488 КРКоАП и процессуальных аспектов ее реализации); структурный (для упорядочивания существующей системы административно-правовых запретов в области организации и проведения мирных собраний); формально-логический (в целях уточнения законодательных предписаний и их унификации, повышения уровня законодательной техники при конструировании соответствующих административно-правовых норм, а также норм профильного законодательства о мирных собраниях); контент-анализа теоретических источников, публикаций в СМИ и доступных информационно-коммуникационных ресурсах (по вопросам анализа общественных и экспертных оценок, содержания выступлений и пояснений высших должностных лиц государственных органов, оценки уровня общественного настроения по исследуемому вопросу и т.д.); метод конструктивно-критического анализа (позволивший осуществить научно-исследовательскую ревизию всей совокупности нормативных предписаний, теоретических трактовок с выработкой и обоснованием авторской позиции и рекомендаций).

Теоретическую основу исследования составили монографические, диссертационные исследования, научные публикации, справочные и обзорные материалы, комментарии, материалы экспертных оценок по исследуемой проблематике и смежным вопросам конституционного, административного, уголовного права, вопросам организации правоохранительной деятельности, социальной психологии, теории управления и другим областям социального научного знания отечественных и зарубежных авторов.

Эмпирическую базу исследования составила совокупность полученных посредством общепринятых приемов эмпирических исследований данных, позволивших обеспечить достоверность проведенного исследования, в том числе:

- результаты анкетирования 86 судей специализированных административных судов г. Астаны и Акмолинской области, г. Караганды и Карагандинской области (Приложение А);

- результаты анкетирования 314 сотрудников полиции г. Астаны и Акмолинской области, г. Караганда и Карагандинской области (Приложение Б);

– анализ материалов производства по делам об административных правонарушениях по ст. 488 КРКоАП, более 180 постановлений специализированных судов по исследуемой категории дел с помощью официального ресурса «Банк судебных актов» [6];

– результаты социологических исследований, полученные иными авторами по исследуемому вопросу;

– результаты мониторингов общественного мнения, национальных и международных экспертных оценок, размещенные на доступных информационно-коммуникационных ресурсах;

– статистические данные, формируемые Комитетом по правовой статистике и специальным учетам ГП РК;

– служебная документация, переписка и материалы аналитических отчетов подразделений местной полицейской службы ОВД (г. Астана и Акмолинская область, г. Караганда и Карагандинская область);

– информация, размещаемая на официальных сайтах государственных органов как информационно-иллюстративного характера, так и содержащая ответы на вопросы, поступающие от заинтересованных лиц, а также комментирование законодательства и практики его применения.

Сбор, анализ и оформление эмпирического материала осуществлялся с соблюдением требований законодательства Республики Казахстан о защите персональных данных, в том числе респонденты были предупреждены о том, что опрос проводился анонимно и его результаты будут использованы в обобщенном виде.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что впервые проведено комплексное исследование казахстанской практики установления административно-правовых запретов в сфере организации и проведения мирных собраний и реализуемой в соответствии с ними административно-правовой ответственности организаторов и участников мирных собраний с элементами актуализации в свете действующего профильного законодательства и произошедших изменений в административно-деликтном законодательстве.

Посредством систематизации теоретических исследований, отечественного и зарубежного нормативного материала предложены пути решения вопросов трактовки форм мирных собраний, учета критерия массовости, межрегионального характера мирных собраний, вопросов регламентации спонтанных мирных акций, конкретизации отдельных параметров административной ответственности организаторов и участников мирных собраний и т.д.

Выработаны предложения и рекомендации, касающиеся прав иностранцев на участие в мирных собраниях, а также особых параметров их административной ответственности в случае допущения соответствующих нарушений законодательства. Разработаны критерии дифференциации ответственности организаторов и участников мирных собраний (произведена градация административно-правовых запретов исходя из обоснования различия

в непосредственном объекте отдельных видов правонарушений с формулировкой наиболее оптимальных законодательных конструкций).

Выработаны предложения по повышению эффективности деятельности судов при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ст. 488 КРКоАП (в частности, в вопросах надлежащего учета смягчающих и отягчающих обстоятельств, применении административного выдворения иностранцев и т.д.), а также практики деятельности правоохранительных органов, непосредственно осуществляющих деятельность по обеспечению общественного порядка в ходе мирных собраний (в вопросах повышения уровня необходимой коммуникации с организаторами и участниками мирных собраний, выявления и пресечения действий провокаторов и т.д.).

Наиболее существенные результаты, отражающие научную новизну диссертационного исследования, содержатся в следующих положениях, выносимых на защиту:

1. Сформулирована система рисков снижения доступа граждан к реализации права на мирные собрания, представляющая собой совокупность прямых или косвенных ограничений, потенциально создающих препятствия для реализации соответствующего конституционного права и чрезмерные основания для привлечения к административно-правовой ответственности. В структуре рисков выделены:

1.1 Риски-дискриминации, детерминирующие ограничение прав отдельных категорий лиц, не обусловленные политическими и правовыми причинами:

– ограничение выступать в качестве организатора мирных собраний, содержащийся в п. 1 ч. 6 ст. 5 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI, которое должно быть сужено исключительно до лиц, находящихся в местах изоляции от общества.

1.2 Риски-запреты (ограничения):

– установленная исключительная моносубъектность пикетирования, не отвечает в полной мере сущности и содержанию данной законной формы политической активности. Равно как и требование уведомительного порядка для одиночных пикетов, являющегося чрезмерным в силу отсутствия реальных угроз для общественного порядка и общественной безопасности;

– необоснованное ограничение по времени проведения любой законной формы агитации мирного собрания только после согласительных процедур (ст. 15 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI);

1.3 Риски-пробелы:

– «закрытый» перечень легальных форм мирных собраний, фактически выводящий в нелегальное поле значительный сегмент позитивной политической активности (флэшмобы, артмобы и т.д.), по причине чего требующий изменения приема описания на «открытый перечень»;

– отсутствие законодательных механизмов компромиссного регулирования спонтанных мирных собраний как объективно существующей формы протестной активности в ответ на резонансные социально-политические

события, что предполагает формальную возможность привлечения к административно-правовой ответственности;

- отсутствие легальной верификаций протестной активности в онлайн режиме, требующей установления облегченного уведомительного порядка проведения подобных мероприятий;

- нейтрализация критерия «массовости» публичного мероприятия в тексте Закона РК от 25.05.2020 г. без учета того, что данный параметр является значимым в вопросах оценки потенциальных угроз общественной безопасности и общественному порядку (рекомендуемый количественный ценз – свыше 100 человек), что облегчит поэтапный отказ от уведомительного порядка в отношении немассовых (менее 100 человек) мирных собраний.

2. В целях достижения методологически верной фиксации административно-правовых предписаний и их разграничения с уголовно-правовыми запретами аргументирована необходимость:

- произвести фрагментацию действующей редакции ст. 488 КРКоАП на три самостоятельных состава, исходя из точного определения объекта: 1) права личности (ч. 1 ст. 488 КРКоАП и соответствующей ей квалифицированный состав правонарушения); 2) установленный порядок организации и проведения мирных собраний (ч.ч. 5-7; 11-12 действующей редакции); 3) нарушение требований к поведению организаторов и участников мирного собрания (ч.ч. 2-4 действующей редакции ст. 488 КРКоАП);

- для достижения единообразия в вопросах разграничения административных правонарушений (ст. 488 КРКоАП) с уголовными правонарушениями, ст. 155 УК РК следует дополнить указанием на причинение «существенного вреда» (по аналогии со ст. 400 УК РК).

3. Обоснованы способы оптимизации ответственности организаторов и участников мирных собраний для достижения баланса в мерах принудительного воздействия:

- закрепить в Законе РК от 25 мая 2020 г. №333-VI обязанность организатора мирного собрания *лично присутствовать* в ходе его проведения;

- сформулировать в новой редакции ст. 488 КРКоАП примечания: 1) ограничивающее пределы ответственности организаторов мирного собрания; 2) исключаящее ответственность участников в случае недостоверного или недобросовестного информирования о мирном собрании (Приложение В);

- включение в качестве квалифицирующего признака оценки действий организаторов (соорганизаторов) следующего обстоятельства: «в отношении публичного мероприятия, имеющего межрегиональный характер».

- нормативно конкретизировать обязанности сотрудников ОВД за счет включения дополнительных функций - по информированию участников о приостановке или прекращении собрания; по выявлению и пресечению действий провокаторов в ходе проведения мирного собрания.

4. В целях более взвешенной индивидуализации административно-правовой ответственности за нарушение порядка организации и проведения мирных собраний необходимо:

– нормативное постановление Верховного Суда РК от 6 октября 2017 г. №7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» дополнить пунктом в следующей редакции *«при назначении административного взыскания по ст. 488 КоАП отягчающее обстоятельство, предусмотренное п. 8 ст. 57 КоАП (совершение административного правонарушения группой лиц) не может учитываться только по факту участия в мирном собрании двух и более лиц. Учет данного отягчающего обстоятельства требует точного установления его значения в механизме совершенного административного правонарушения в отношении каждого лица, привлекаемого к ответственности по ст. 488 КоАП»;*

– установить механизм сдерживания административно-правовой репрессии в отношении иностранцев и лиц без гражданства за счет дополнения нормативного постановления Верховного Суда РК от 22 декабря 2016 года №12 «О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» новым пунктом в следующей редакции *«при принятии решения об административном выдворении иностранцев и лиц без гражданства учитываются такие факторы, как «степень оседлости» и интеграции, наличие семьи или близких родственников, иные значимые обстоятельства с точки зрения соблюдения частных интересов личности и необходимости обеспечения безопасности государства».*

5. С учетом того обстоятельства, что для административно-правовой деликтности в сфере нарушения законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний характерны групповые и повторные формы правонарушающего поведения, требуется их адекватный учет, для чего сформулированы следующие варианты решений:

– в рамках административной ответственности в связи с нарушением порядка организации и проведения мирного собрания (несоблюдением порядка уведомления и согласования) установить в качестве дополнительного квалифицирующего признака многократную повторность, под которой следует понимать совершение правонарушения два и более раз в течение года;

– регламентировать непосредственно в АППК РК институт процессуального соучастия, который обеспечит возможность рассмотрения двух и более административных исков (двух и более организаторов мирных собраний) к одному ответчику (конкретный местный исполнительный орган);

– дополнить ст. 57 КРКоАП указанием на недопустимость повторного учета квалифицирующего признака состава правонарушения в качестве отягчающего обстоятельства.

6. Для оптимизации отдельных процессуальных и процессуально-процедурных вопросов при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ст. 488 КРКоАП закрепить возможность соединения двух и более административных производств (совокупность административных правонарушений), что позволит исключить нежелательное масштабирование судебного производства в случаях: 1) привлечения к ответственности

неопределенного множества лиц по факту одного события административного правонарушения (в случае массовых мирных собраний); 2) совокупности административных правонарушений в действиях организаторов и участников мирных собраний.

7. Разработан Алгоритм действий государственных органов, обеспечивающий скоординированность необходимых мероприятий при возникновении кризисных ситуаций в связи с организацией и проведением несанкционированных публичных мероприятий, а также для предотвращения негативных последствий (Приложение Г).

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что в работе подвергнута существенной ревизии теоретическая трактовка сущности и содержания административной ответственности в вопросах нарушений порядка организации и проведения мирных собраний, в том числе с учетом положений нового профильного Закона РК от 25 мая 2020 года №333-VI. Произведена теоретическая коррекция отдельных терминов и понятий, предложены новые критерии классификации, теоретически обоснованы отдельные значимые параметры административной ответственности организаторов и участников мирных собраний, а также решен еще целый ряд теоретических задач, которые могут получить развитие в дальнейших исследованиях по вопросам административной ответственности в рамках ст. 488 КРКоАП, а также при проведении смежных правовых исследований (конституционно-правового характера, по вопросам теории управления, организации правоохранительной деятельности и т.д.).

Практическая ценность диссертации заключается в том, что в ней аргументирован целый ряд решений по повышению эффективности нормативного регулирования как в вопросах организации и проведения мирных собраний в РК, так и в вопросах реализации административной ответственности при совершении соответствующих правонарушений, предусмотренных ст. 488 КРКоАП действующей редакции административно-деликтного законодательства. Сформулированные предложения и рекомендации могут быть использованы в правотворческой деятельности, для дальнейшего развития в теоретических и прикладных исследованиях, а также для совершенствования деятельности сотрудников полиции при обеспечении общественного порядка в ходе проведения мирных собраний. Кроме того, материалы диссертационного исследования могут быть востребованы в ходе профессиональной подготовки и переподготовки сотрудников полиции, а также в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административная деятельность», спецкурса «Правовое регулирование порядка организации и проведения публичных мероприятий» и др.

Апробация и внедрение результатов исследования.

Некоторые положения диссертации были реализованы, в составе рабочей группы, при разработке законопроекта «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», инициатором которого выступило МИОР РК (Приложение Д).

Основные положения и результаты, содержащиеся в диссертации, обсуждались на заседании кафедр Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан, а также нашли отражение в 12 опубликованных статьях по исследуемой проблематике. В их числе 3 публикации в журналах, рекомендованных Комитетом по контролю в сфере образования и науки МНиВО РК; 4 – в сборниках по материалам зарубежных международных научно-практических конференций; 3 – в сборниках по материалам международных научно-практических конференций; 1 – в журнале, входящем в базу РИНЦ; 1 – в журнале, входящих в базу Scopus.

Материалы и выводы диссертационного исследования внедрены в научно-образовательную деятельность Академии правоохранительных органов при ГП РК, Костанайской академии МВД РК им. Ширакбека Кабылбаева, Карагандинской академии МВД РК им. Баримбека Бейсенова, а также в служебную деятельность МВД РК (Приложение Е).

Структура и объем диссертации обусловлены характером изучаемых вопросов, уровнем разработанности темы исследования, логической последовательностью излагаемых аспектов. Диссертация состоит из введения, двух разделов, включающих шесть подразделов, заключения, списка использованных источников и приложений. Диссертационное исследование выполнено в объеме, соответствующем требованиям, предъявляемым Комитетом по контролю в сфере образования и науки МНиВО РК.

1 СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МИРНЫХ СОБРАНИЙ

1.1 Исторические предпосылки административной ответственности в сфере организации и проведения мирных собраний

Появление и развитие теоретико-практической базы административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий как исторически, так и в текущем периоде являются одними из наиболее сложных процессов. Четкое осмысление существующих проблем и направлений совершенствования регулирования права на мирные собрания возможно с учетом особенностей исторических аспектов, демонстрирующих факт имманентно присущему любому обществу стремлению к публичному выражению своего мнения, объединению с единомышленниками в целях ненасильственного воздействия на органы власти. С момента появления признаков государственности и государств власти начинают внедрять инструменты управления и контроля различных сфер общественной жизни населения, в том числе, и в контексте различных публичных мероприятий. Появляются определенные правила организации и проведения публичных мероприятий, а также меры ответственности за их несоблюдение.

Документально зафиксированные проблемы управления публичными мероприятиями были выявлены еще на ранних этапах развития общества. Так, например, в Древней Греции, Египте и Риме публичные мероприятия были неотъемлемой частью общественной жизни населения, так как они повышали уровень лояльности граждан, оказывали положительный эффект на поддержание общественного порядка, паритета публичных и частных интересов.

Например, в Древнем Риме в VI в. до н.э. стали проводить публичные мероприятия не религиозного, а светского характера, ответственность за которые несли не жрецы, а должностные лица Римской Империи. Для проведения зрелищных публичных мероприятий выделялось специальное место - цирк. Одним из первых подобных мест являлось место в низине между Авентинским и Палатинским холмами [7].

С развитием Римской Империи количество и частота публичных мероприятий увеличивались, равно как и постепенно возрастала их политическая и общественная значимость. Фактически организация и проведение публичных мероприятий стало важнейшей частью государственной деятельности. В аристократической Римской Республике, где вся власть сосредотачивалась у правящей группировки, организация и проведение публичных мероприятий было одним из методов отвлечения римских граждан от участия в другом виде публичных мероприятий - народных собраниях. В результате такой политики значение народных собраний в Римской Империи, а также их политическая роль заметно снижалась. При этом вопросы регулирования права на участие в мирных собраниях в ту эпоху регламентации не подвергались, что объяснялось самой спецификой римского права, которое в

максимальной степени развивалось в сфере частных отношений, а публичные вопросы регламентировались крайне дозированно.

Народные собрания в Древнем Риме назывались «комиции». Под «комицией» понимались народные собрания римских граждан для решения тех или иных вопросов, принятия законов и пр. [8]. Было три типа комиций, которые вполне можно спроецировать на современные формы мирных собраний:

1) курнатные комиции. В данных собраниях имели право участвовать патриции по куриям; в ходе собрания разрешались вопросы мира, войны, избрания предводителей. Они могли быть инициированы верховным правителем. С момента появления республики стали формальными и потеряли свое общественно-политическое значение в жизни римских граждан;

2) центуриатные комиции. Данный вид собраний проводился по центуриям, причем, в нем имели право участвовать как патриции, так и плебей. В ходе собрания могли проходить судебные процессы, избрание высших магистратов, а также обсуждались военные и мирные вопросы, касающиеся центурии. Данный вид собрания имел право созываться высшими магистратами и проходил на Марсовом поле;

3) трибутные комиции. В них могли участвовать все римские граждане, проживающие на территории округа (триба). Данный вид публичных мероприятий появился в результате борьбы плебеев против патриций. Трибутным комициям с 287 года до н.э. была передана законодательная, а затем и судебная власть. Также в процессе собраний избирались низшие магистраты. Трибутная комиция могла быть созвана преторами, консулами, диктаторами и народными трибунами; данное публичное мероприятие также проводилось на Марсовом поле или на Форуме.

Четких правил и регламентации порядка проведения комиции не было, фактически было сильно развито диспозитивное начало в данном вопросе. Любое значительное нарушение воспринималось как преступление против государства и верховного правителя, как измена. Вместе с тем, данные формы собраний выполняли значимую общественно-политическую функцию: существование комиций снижало степень централизации власти. В этой связи авторитарные верховные правители стремились сократить полномочия комиций. Так, к I веку до н.э. система комиций переживает кризис. Луций Корнелий Сулла ограничивает судебные функции комиций [9], а при Гай Юлий Цезаре, Октавиане Августе их отменяет полностью [10]. К концу I в. н.э. отменяются законодательные функции комиций, а выборные функции становятся формальностью.

Таким образом, уже в Древнем Риме публичные мероприятия политического характера признавались угрозой авторитарной власти верховного правителя. Нарушения организации и проведения публичных мероприятий (как развлекательных, так и политических), в зависимости от конкретной ситуации могли оцениваться от незначительных проступков до преступлений против государства и верховного правителя. При этом задачи по обеспечению общественного порядка в ходе проведения публичных

мероприятий были возложены на специализированные когорты (по 1 тыс. человек) в составе преторианской гвардии. В свою очередь, префект города занимался их распределением по местности, организовывал патрули и караулы. М.Е. Сергеев отмечает, что «материальное положение служителя полицейской когорты было выше, чем у солдата-легионера» [11]. Возможно, это стало причиной того, что полицейские когорты никогда не участвовали в политической жизни Древнего Рима. Слово «полиция» переводится с греческого как «государство», «город». И под «полицейскими службами» в изначальном смысле подразумевались структуры управления городом, государством.

На ранних стадиях развития государственности, управление было сосредоточено в одном центре власти (верховный правитель, группа влиятельных граждан), воля которых по умолчанию становилась законом, по причине чего формальных ограничений в виде четких законодательных норм не было. В.А. Козбаненко отмечает, что «предмета науки административного права, как и ее самой, еще не существовало, как не существовало сформированной системы распределения властей, а также ответственности за административные правонарушения» [12].

Среди первых исторических вариантов санкций за нарушение правил и предписаний по публичным мероприятиям можно назвать следующие: 1) штрафы и санкции в виде запрета на определенные виды деятельности; 2) изгнание виновных из местности (города, страны), ссылка; 3) различные виды физических наказаний (удары плетью, публичное побитие камнями); 4) порицание и устное замечание.

Так, например, в казахском обычном праве нормы проведения публичных мероприятий (курултай, празднования, мирные собрания) в письменном виде не регулировались, как и не прописывалось наказание за нарушение определенных норм и правил поведения. В одном из первых правовых письменных документов «Жети Жаргы» также не нашли отражения правила и нормы поведения в ходе публичных мероприятий [13]. Данный свод правил и наказаний за их нарушение, в большей степени, касался частных, личностно-бытовых отношений между членами сообщества (брак, убийство, воровство и пр.). З.Ж. Кенжалиев отмечает, что вопросы публичных мероприятий решались главами родов, старейшинами и биями (судьями) и регулировались скорее морально-этическими нормами, чем определенным сводом правил организации и проведения [14]. Практически во всех сферах правовых отношений в казахском обществе стремились избегать жестких наказаний (например, смертной казни). Наиболее распространенным видом наказания был кун или штраф.

В исторический период установления на территории Казахстана протектората Российской Империи, казахское сообщество не имело развитой системы правовых норм взаимоотношений между членами сообщества и представителями власти. Высокий уровень свободы, объективно необходимый для представителей кочевой цивилизации, стал причиной низкого уровня централизации власти и отсутствия необходимости вводить определенные

правовые нормы в части административного регулирования отношений между государством и обществом. Российская Империя до конца XIX века, то есть практически до момента ее исчезновения, заметно минимизировала степень своего вмешательства во внутренние вопросы казахского общества, передавая часть судебных функций биям, которые в разбирательствах использовали нормы обычного права казахов.

Начальные стадии развития государственности всегда характеризуются небольшим количеством правовых актов, а также отсутствием деления мер ответственности на административные, уголовные или гражданские. Вместе с тем, даже в первичных государственных образованиях присутствовали системы жестких мер юридической ответственности [15]. Первые признаки дифференциации наказаний на гражданско-правовые и уголовно-правовые появились с возникновением административного права как науки в Германии и Австрии 17 века (так называемая «камералистика») [16].

Темпы развития административного права как отдельной отрасли науки, безусловно, существенно отставали от непосредственно самой отрасли административно-правового регулирования, которое изначально часто носило казуистический характер. С развитием камералистики появляются новые дисциплины, в том числе, дисциплина «полицейское право». Выделение новой дисциплины сформировало предпосылки для обособленных, специализированных научных исследований данной сферы права [17].

Основоположниками полицейской науки являются И.Г. Юсти, фон Зонненфельд и И.Ш. Пюттер. И.Ш. Пюттер определил место полицейской науки в публичном праве, охарактеризовал полицейскую власть как государственный орган, созданный с целью защиты общества от различных опасностей для здоровья и жизни человека, в том числе и в ходе проведения публичных мероприятий [18]. Германский ученый И.Г. Юсти первым разработал и защитил концепцию «учения о полиции». Под термином «полиция» он предложил понимать некую совокупность мероприятий внутренней политики страны, проводимых с целью обеспечения роста благосостояния граждан, общества и государства [16]. Таким образом, термином «полицейское право» фактически была обозначена научная дисциплина, которая явилась прообразом современного административного права.

Дж. Локк считал, что публичные мероприятия не входят в сферу полицейского права, так как он под правом на публичные мероприятия подразумевал абсолютное право человека и гражданина на организацию, проведение и участие в публичных мероприятиях против деспотичной власти. Государство, по его мнению, не может ограничивать каким-либо законом права человека на выступление против, например, преступной власти [19]. Но с развитием политических технологий по дестабилизации государства, внедрением враждебных государству структур в общество фактически все государства стали демонстрировать те или иные формы ограничительного воздействия в отношении права на мирные собрания.

На протяжении XVIII-XIX веков под понятием «полицейская

деятельность» в рамках «полицейского права» признавалась деятельность в сфере охраны публичного порядка и имущественных благ населения. В структуру полицейского права входили надзор, профилактические мероприятия при проведении публичных мероприятий. Развитие, демократизация общества, приверженность принципам правового государства оказали влияние и на полицейское право (будущее административное право), что проявилось в теоретическом обосновании необходимости введения ограничений полномочий сотрудников полиции.

С конца XVIII века, после установления конституционных форм правления в США и странах Европы и, соответственно, выделения исполнительной ветви власти, полицейское право расширяет сферы своего регулирования в правовой системе государства. Взаимоотношения государства и общества становятся настолько более сложными, что полицейское право уже не может охватить все сферы необходимой регламентации, что привело к появлению нового понятия «право управления». Впервые это понятие было введено Лоренцом фон Штейном [20]. В рамках «права управления» были сформулированы базовые принципы управления, основные положения по применению административных наказаний, очерчены границы таких ключевых институтов исполнительной власти, как армия и правительство. Также были оформлены вопросы управления деятельностью государственных служащих, их права и обязанности, мера ответственности в случае злоупотребления властью и целый ряд других вопросов публичного характера.

По мере исследования вопросов управленческого права Л. Штейн и Роберт фон Мольте пришли к выводу, что административное право нуждается в выделении из общей структуры публичного в самостоятельную отрасль. В частности, Р. Мольте акцентирует внимание на исследовании «либеральных задач управления, доказывая необходимость учета старой полицейской наукой основ конституционализма и ограничения публичной власти принципами правового государства» [21]. Вместе с тем, и на данном этапе более или менее четких правовых основ по вопросам упорядочивания мирных собраний, равно как и ответственности за нарушение правил их проведения не было. При этом организация публичных мероприятий протестного характера воспринималась, преимущественно, как беспорядки, выступление против власти, а виды наказаний варьировались от небольших штрафов до казни, что говорит о слабом развитии института вплоть до XIX века.

К XIX веку в западноевропейских странах появляются административные суды, в которых уже можно было оспорить незаконные действия и управленческие решения полиции. С этим временным периодом связано бурное развитие института местного самоуправления, когда разрабатываются вопросы муниципального уровня управления, в том числе регулирования порядка организации и проведения публичных мероприятий. При этом ключевым моментом в формировании и развития административного права как самостоятельной правовой дисциплины является рубеж XIX-XX вв., когда уже была проведена догматическая разработка понятий и принципов административного права.

Следует признать, что российская правовая система (которая в значительном периоде времени распространялась и на территорию Казахстана) развивалась под влиянием европейской правовой науки. Формирование и развитие системы охраны общественного порядка в России, в частности, появление превентивной системы, И.Е. Андреевский связывает «с совершенствованием функций правоохранительных органов Министерства полиции, а затем - Министерства внутренних дел, которое объединяет полномочия по предупреждению и прекращению правонарушений, в том числе в сфере организации и проведения публичных мероприятий» [22]. Вместе с тем, как и в европейской практике, в российском законодательстве самостоятельных правовых норм, регулирующих организацию и проведение публичных мероприятий, не было, как и четко оформленного административного наказания за их нарушение. При этом за участие в публичных протестных мероприятиях применялись ссылка и арест, причем наказание следовало не за сам факт организации или участия в публичном мероприятии, а именно в случаях явно выраженного протеста, то есть «выхода против власти». Так, например, сбор рабочих и крестьян на площадях городов не пресекался до тех пор, пока протестующие не начинали погромы или попытки силовых мер свержения власти; при этом меры обеспечения общественного порядка могли закончиться расстрелом митингующих.

Советский период был ознаменован заметными изменениями в системе административного права, что было связано с необходимостью кардинального переустройства общества. На стадии «транзитного периода» новое административное законодательство советского правительства учитывало все изначальные директивы партии, ее цели и задачи, поставленные на этапе борьбы с царской властью. Так, в 1921-1922 годах расширяется фактическая свобода слова, совести, союзов, регламентируемая Конституцией, а порядок реализации данных прав определяется соответствующими декретами. Все это обусловило подъем массового сознания, появление в печати публикаций, которые отражали действительное положение вещей в новом советском государстве. Правом на проведение и участие в публичных мероприятиях со временем стало пользоваться все большее количество людей, организация митингов, шествий, забастовок становится фактически привычным делом для многих граждан. Однако в 1922 году прошла XII партийная конференция, которая в своей резолюции «Об антисоветских партиях и течениях» указала на необходимость усиления идеологической борьбы против антисоциалистических сил: повышение контроля за СМИ; усиление работы коммунистической партии в ВУЗах; применении к антисоветским силам административных и уголовных правовых средств.

Данное решение привело к ограничению и права на мирные собрания, которые приобрели форму исключительно просоветской агитации и пропаганды и проводились соответствующими государственными органами. Митинги, демонстрации, пикеты, которые стали одними из инструментов смены царской власти, находились под жестким контролем советской власти. Последняя независимая демонстрация в СССР перед окончательным

установлением жесткого политического режима состоялась в 1927 году. Это была демонстрация троцкистов, посвященная 10-летию Октябрьской революции. В последующем, в течение нескольких десятилетий граждане фактически не имели возможность свободно выражать те или иные протестные настроения.

Профессор В.В. Хан в своем исследовании подчеркивает, что «отсутствие доказательств и самого состава преступления, подменялись красочной аргументацией, предающей обвинению звонкий контекст, подчеркивающий низменность и гнусность поведения репрессированного лица. Заключение в обвинениях пестрят типовыми тезисами: «высказывал антисоветские измышления», «клеветал советскую власть», восхвалял порядки в капиталистических странах», «восхвалял государственный строй Царской России, допускавшей частную собственность», «злобно высказывался в отношении руководителей партии и правительства», а значит советская власть не находила поддержки среди своего народа, потому сложилась идеологема красного террора, реакционной репрессии, отмена частной собственности» [23].

В СССР фактически установилась своего рода «гражданская религия», в структуру которой были включены ежегодные торжественные празднования ключевых дат в истории СССР (7 ноября, 1 мая, в последующем – День победы 9 мая). Однако данные мероприятия нельзя отнести к реализации права на свободу мирных собраний, поскольку они имели тотально выраженную монохромность существующей политической идеологии, служили инструментом для ее поддержания. Собственно, данное положение даже не было нарушением конституционных прав. С одной стороны, в Конституции СССР 1936 года в статье 125 была закреплена «свобода собраний и митингов», а также «свобода уличных шествий и демонстраций», однако в преамбуле содержалось указание «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя» [24]. Данная историческая эпоха была связана со стремлением к тотальному коллективизму, формированием «нового человека», для которого интересы общества, коллектива являются первоочередными.

Оценивая первый в истории советского государства КоАП, авторы современных учебников оценивают его таким образом: «содержал 528 статей, объединенных предметом ведения в 15 разделов, которые, в свою очередь, делились на главы и статьи. Первый раздел «Общие положения» определял основы деятельности административных органов республики: классовый подход, соблюдение революционной законности, демократические принципы и связь с массами, профилактическая деятельность, соблюдение культурных и бытовых прав меньшинств и т.п.» [25]. В этом определении достаточно четко подчеркнута роль идеологии при формулировании правовых основ советского общества. Ориентированность на противодействие «внешним и внутренним врагам» была основным лейтмотивом всех первых кодифицированных актов советского периода.

Вместе с тем, попытки реализовать истинное право на организацию и проведение мирных собраний все же предпринимались. Так, «5 марта 1956 года

в Тбилиси люди вышли на акцию против осуждения Сталина на XX съезде, когда были подняты вопросы «культа личности». Мирные акции продолжались 5 дней, а 10 марта протестующие были разогнаны армией с применением оружия, при этом более 20 человек погибло, около 50 было ранено» [26].

Одной из форм выражения протеста были действия в рамках официальных демонстраций, поскольку часто они являлись единственной доступной формой для тех или иных публичных прокламаций. К примеру, в 1956 году в ходе проведения традиционной ноябрьской демонстрации ярославский школьник Виталий Лазарянец развернул самодельный плакат, на котором было написано «Требуем вывода советских войск из Венгрии!». Ребенок был задержан, а по достижении совершеннолетия, ему было назначено наказание в виде 3-х лет лишения свободы [26].

Советские граждане предпринимали различные попытки легализовать публичные мероприятия вне советской идеологии, в частности, имели популярность встречи молодежи для обсуждения искусства, литературы и чтения стихов. Так, 21 декабря 1956 года на Площади искусств в Ленинграде несколько десятков студентов собрались для публичного обсуждения выставки Пикассо, открывшейся в Эрмитаже. Несмотря на отсутствие политически протестных настроений, участники обсуждения были разогнаны милицией [26]. Открывшийся 29 июня 1958 года в Москве памятник Маяковскому на протяжении следующих трех лет стал традиционным местом для встреч молодежи. При этом читающих стихи и слушателей периодически разгоняли дружинники, однако административные наказания к участникам не применялись [26]. С 1965 года стала ежегодной акция 5 декабря у памятника Пушкина (с 1977 года эти акции стали проходить 10 декабря, в День прав человека). В целях обеспечения беспрепятственного проведения акций, они проводились без плакатов и лозунгов. Фактически они заключались только в сборе людей в запланированное время (18.00), при этом люди молча снимали шапки, не произнося никаких речений и не разворачивая средств наглядной агитации. Несмотря на явный мирный характер акций, каждый раз происходили задержания, при этом многих задерживали превентивно [26].

Политическое руководство нередко не придавало значения подобным акциям, не усматривая в них политической угрозы. Так, ежегодные акции у памятника Пушкина в Москве не вызвали особой реакции у КГБ. Однако 8 июня 1966 года председатель КГБ В. Семичастный и генеральный прокурор Р. Руденко подали записку в ЦК №1277 с обоснованием необходимости ввести статью 190-3 в УК РСФСР 1960 г., при этом отсылка производилась именно к данным ежегодным собраниям. В записке, в частности, говорилось: «органам власти приходится сталкиваться с проявлениями, которые представляют значительную общественную опасность, однако не являются наказуемыми по действующему уголовному закону». К такого рода проявлением были отнесены и «попытки некоторых антиобщественных элементов под различными демагогическими предложениями организовать митинги, демонстрации и иные групповые выступления, направленные против отдельных мероприятий органов власти или общественных организаций». Таким образом, В.Е. Семичастный и

Р.А. Руденко еще в 1966 году формулировали вывод, что вышеперечисленные антиобщественные действия не могут оставаться безнаказанными, однако их целесообразно рассматривать не как особо опасные государственные преступления, а как преступления, направленные против порядка управления и общественной безопасности» [27].

Данный «законотворческий процесс» в Экспертном заключении Конституционного суда по делу КПСС (1992) описывался так: «...важнейший вопрос о включении в Уголовный Кодекс РСФСР ст.ст. 190-1 («распространение заведомо ложных измышлений, порочащих советский государственный и общественный строй»), 190-2 («надругательство над Государственным гербом или флагом») и 190-3 («организация или активное участие в действиях, нарушающих общественный порядок») - разрабатывался в ЦК КПСС с 8 июня по 15 сентября 1966 г. Вопрос рассматривался на Секретариате и был решен положительно. 15 сентября 1966 г. состоялось постановление Политбюро, утвердившее тексты Указов. 16 сентября, эти Указы дословно, без каких бы то ни было изменений, оформляются Президиумом Верховного Совета СССР за №№ 154/10 и 154/13» [28].

Таким образом, в УК РСФСР редакции 1960 г. появилась ст. 190-3 «Организация или активное участие в групповых действиях, нарушающих общественный порядок», которая формулировалась следующим образом:

«Организация, а равно активное участие в групповых действиях, грубо нарушающих общественный порядок или сопряженных с явным неповиновением законным требованиям представителей власти, или повлекших нарушение работы транспорта, государственных учреждений или предприятий

- наказывается лишением свободы на срок до трех лет, или исправительными работами на срок до одного года, или штрафом до ста рублей» [29].

Кроме того, в редакции УК РСФСР 1960 г. имелась самостоятельная статья 79 «Массовые беспорядки», санкция по которой составляла от двух до 15 лет лишения свободы, причем применялась она в случаях, когда имелись раненые и погибшие в ходе массовых беспорядков. Примечательно, что имели место случаи реабилитации по данной статье, в частности, в отношении участников волнений в Новочеркасске в 1962 году [30].

Принятие указанных статей в УК РСФСР 1960 г. вызвало заметный общественный протест - как анонимный (в виде листовок), так и в виде коллективного открытого письма, подписанного известными людьми. 22 января 1967 года на Пушкинской площади прошла демонстрация против принятия статьи 190-3 УК РСФСР. Дело в отношении демонстрантов должна была вести прокуратура (как и все дела по статье 190-3 УК РСФСР), но в нарушение закона следствие вел КГБ.

В 1977 году была принята новая Конституция СССР, в которой также была закреплена свобода собраний. В статье 50 говорилось: «В соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам СССР гарантируются свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Осуществление этих политических свобод

обеспечивается предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио» [31].

Однако данное право фактически имело только декларативный характер, поскольку порядок организации мирных собраний до 1988 года вообще не был никак прописан на законодательном уровне. Только 28 июля 1988 года ПВС СССР принял указ «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР» [32].

Указ предусматривал обращение за разрешением в исполнительный комитет местного Совета народных депутатов не позднее, чем за 10 дней до намеченного мероприятия. При этом требовалось указать цель, форму, место проведения мероприятия, время его начала и конца, количество участников, имена и адреса уполномоченных лиц (фактически организаторов мирного собрания), место их работы. Мероприятие могло быть запрещено, если оно противоречило Конституции СССР, угрожало общественному порядку и безопасности граждан. В соответствии с данным Указом, местные власти имели право «дополнительно регламентировать» порядок проведения митингов и демонстраций. Предусматривалась административная ответственность за нарушение порядка проведения митингов и демонстраций в виде предупреждения или штрафа до 300 р., а «в исключительных случаях» - ареста на срок до 15 суток. В 1986-1988 гг. состоялось более 250 крупных демонстраций, на проведение которых не было получено разрешение, а только за 6 месяцев 1988 года состоялось 246 неразрешенных митингов и демонстраций с участием в общей сложности 35 тыс. человек [32].

Таким образом, следует признать, что сбалансированного регулирования свободы мирных собраний в течение советского периода так же не было. Реакция на те или иные протестные инциденты имела «точечный», не системный характер, при этом явно обращает на себя внимание достаточно репрессивная реакция со стороны власти. Тем не менее можно выделить весьма значимую закономерность: ужесточение законодательства не имеет прямой корреляции с уровнем протестной активности населения, поскольку социально-экономические, политические процессы, являющиеся триггером для общественного протеста, нередко оказываются более значимыми, нежели риски быть подвергнутыми юридической ответственности.

После распада СССР в Казахстане возникли кризисные явления в экономике, произошел заметный спад промышленного и сельскохозяйственного производства, для многих граждан Республики Казахстан данный период обозначился резким снижением уровня жизни. Все это было с неизбежностью обусловлено объективными трудностями переходного периода от социализма к рыночной экономике. Соответственно, имели место нередкие случаи проявления социальной несправедливости, нарушений законности, которые повлекли за собой значительный рост протестных выступлений граждан с политическими, экономическими и другими требованиями к органам государственной власти и управления. В этой связи Верховным Советом РК от 4 июля 1992 года было принято постановление

«Об обеспечении исполнения законодательства, регламентирующего порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций». В данном 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» [33]. 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 своеобразном «застое».

При этом административно-деликтное (равно как и уголовное) законодательство РК за период с 1991 года по настоящее время прошло значительный путь развития, который не мог не отразиться и на вопросах регламентации административной (и уголовной) ответственности в вопросах нарушения порядка организации и проведения мирных собраний. Так, в частности, за весь период развития административно-правовых (уголовно-правовых) конструкций по вопросам ответственности за правонарушения по вопросам организации и проведения мирных собраний, в сравнении с КоАП КазССР и УК Каз ССР можно выделить следующие основные отличия:

1) субъектом административной ответственности по статье 188-1 КоАП КазССР могли являться только физические (в том числе, должностные лица), что было связано с принципиально отличной концепцией предшествующего административно-деликтного законодательства, определяющего в качестве субъектов административной ответственности только физических лиц (при деликте организации к ответственности привлекались ее руководители);

2) иностранцы и лица без гражданства по КоАП КазССР привлекались к административной ответственности на общих основаниях с гражданами РК так в отношении их деяний не предусматривался обособленный состав административного правонарушения. В последнем варианте регламентации (ст. 488 КРКоАП редакции 2014 года) был включен также такой вид санкции в отношении иностранцев и лиц без гражданства как выдворение 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 УК КазССР была предусмотрена уголовная ответственность в соответствии со ст. 183-1 по правилам административной преюдиции [34];

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

5) в целом, санкции исследуемых административных правонарушений за весь период сравнения стали более 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.

В целом, следует признать, что степень репрессивности административно-деликтного законодательства в отношении правонарушений, связанных с порядком организации и проведения мирных собраний является категорией условной. Как покажет дальнейшее исследование, наибольшая концентрация потенциальной репрессивности содержится даже не столько в санкциях КРКоАП (хотя и они, безусловно, являются ее отражением), сколько в самой непосредственно регламентации реализации соответствующего права на уровне профильного закона.

Так, 17 марта 1995 года был принят профильный закон «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан», который был законодательным актом, оформившим соответствующие вопросы. При всей его лаконичности, к моменту постановки вопроса о необходимости издания нового закона в качестве основной претензии со стороны правозащитников и общественности было указание на закрепление разрешительного (а не уведомительного) порядка организации 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 [35].

В целом, вопрос пропорциональности ограничений, нежелательной преемственности тех или иных предписаний в законодательных актах по вопросам права на мирные собрания сохранили свою актуальность и при разработке и принятии последнего Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI, в котором уже был введен уведомительный характер. Вместе с тем, и в новом (действующем) законе исследователи усматривают сохраняющиеся дефекты, риски фактического сохранения разрешительного порядка. Так, 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 [36].

В целом, преемственность тех или иных единожды примененных конструкций действительно имеет место на протяжении развития казахстанского законодательства по вопросам мирных собраний. Так, в частности, Законом от 17 марта 1995 г. №2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» организаторам и участникам мероприятия запрещалось совершение целого ряда действий (фактически эти действия могут, в том числе, оцениваться и в рамках объективной стороны соответствующего правонарушения): 1) создавать препятствия для движения транспортных средств 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; 6) вмешиваться в любой форме в деятельность представителей государственных органов, обеспечивающих общественный порядок при проведении мероприятий [3].

По ходу данного исследования неоднократно будет произведен акцент на явно выраженном бланкетном характере диспозиций КРКоАП (как в действующей, так и в предшествующей редакциях). В этом смысле детализации на уровне профильного закона нам не представляются избыточными. Действующий Закон РК от 25.05.2020 г. №333-VI воспринял этот перечень запретов практически в аутентичном виде, дополнив его несколькими новыми, очевидно, по причине признания его достаточно точным. Однако в последнем профильном законе было принято решение по разделению правового статуса организаторов и участников мирных собраний в различных статьях (ст. 5 и ст. 6 соответственно). При этом анализ соответствующих статей свидетельствует о том, что правовой статус организатора и участника мирного собрания (в контексте перечня прав и обязанностей) по-прежнему остается практически идентичным, за исключением того обстоятельства, что участникам мирных собраний запрещается получать материальное вознаграждение. В целом, данное решение во многом отразилось и на структуре ст. 488 КРКоАП, в которой ответственность лица в зависимости от ее функциональной роли (организатор или участник) стала гораздо более ранжированной, нежели в предыдущей редакции.

Следует учитывать, что изменения произошли и в области уголовно-правового воздействия на деяния, связанные с нарушением порядка организации и проведения мирных собраний. Проведение параллелей с уголовно-правовой сферой регулирования в каждый отдельно взятый период времени имеет значение по той причине, что нормы КоАП и УК в данном вопросе находятся в корреспондирующем отношении. Соответственно, те или

инные тенденции в вопросах установления запретов имеют консолидированное значение для оценки ситуации. Так, в 1997 году был принят первый УК РК, где в ст. 334 была предусмотрена уголовная ответственность за нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, пикетов, уличных шествий и демонстраций. В отличие от ст. 183-1 УК КазССР 1959 г., в аналогичной статье 334 УК РК 1997 года появились новые квалифицирующие признаки уголовного правонарушения, связанные с причинением дополнительных тяжких последствий преступлением: 1) нарушение работы транспорта; 2) причинение существенного вреда правам и законным интересам граждан и организаций [37].

Таким образом, с января 1998 года административная преюдиция была исключена из института уголовной ответственности за преступление, хотя на протяжении всего советского периода уголовно-правового регулирования применялась достаточно активно во многих статьях УК КазССР 1959 г. Вопрос относительно эффективности института административной преюдиции остается неоднозначным до настоящего времени. Так, Законом РК от 18 января 2011 года №393 УК РК был дополнен статьей 10-1 «Административная преюдиция» [38], которая с 2015 года прекратила свое действие в связи с принятием нового УК РК. При этом в краткосрочном периоде действия данного института (с 2011 по 2015 гг.) ее применение в отношении случаев нарушения правил организации и проведения мирных собраний не предусматривалось (круг составов с административной преюдицией был вообще сильно ограничен). К настоящему времени институт административной преюдиции применяется во многих странах ближнего зарубежья (Россия, Беларусь, Узбекистан и др.), однако Казахстан к настоящему периоду от него отказался.

Кардинальные изменения, которые можно констатировать в вопросах установления административно-правовых запретов за нарушение порядка организации, проведения и участия в мирных собраниях с момента действия КоАП КазССР и до действующего КРКоАП 2014 года, не имели резкого характера. Так, принятый в 2001 году первый КРКоАП во многом воспроизводил содержание предшествующей ст. 188-1 КоАП КазССР 1984 года. Более того, в первоначальной редакции КРКоАП 2014 года данная норма также еще не подверглась серьезным изменениям. Наиболее существенные корректировки появились уже с принятием Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI, когда одновременно были внесены изменения и в ст. 488 КРКоАП.

Так, сопоставляя ст. 373 КРКоАП от 2001 г. (вплоть до последней редакции, действовавшей до отмены) можно выявить следующие отличительные аспекты:

1) диспозиция ч. 1 ст. 373 КРКоАП 2001 года получила более развернутое текстуальное оформление, в сравнении с лаконичной диспозицией ст. 188-1 КоАП Каз СССР. Часть 1 ст. 188-1 КоАП Каз СССР содержала следующую диспозицию: «Нарушение установленного порядка организации или проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций...» [39]. В свою очередь, ч. 1 ст. 373 КРКоАП 2014 г. была сформулирована иначе: «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...» [40]. Таким образом, во-первых, диспозиция в ст. 373 КРКоАП 2001 г. была дополнена альтернативными действиями, а также включила в себя оговорку относительно конкуренции с нормами УК РК;

2) санкции ч. 1 ст. 373 КРКоАП 2001 г. и ч. 1 ст. 188-1 КоАП Каз ССР заметно отличались по причине того, что в ст. 188-1 КоАП Каз ССР предусматривался в качестве альтернативного взыскания арест, а в санкции ч. 1 ст. 373 КРКоАП 2014 г. указывался только штраф;

3) ч. 2 ст. 188-1 КоАП КазССР и ч. 2 ст. 373 КРКоАП 2001 г., предусматривающие ответственность за оказание организационного содействия участникам несанкционированного мероприятия (предоставление помещений, множительной техники и т.д.) практически не отличаются ни по формулировке диспозиции, ни по технике оформления санкции (в обоих вариантах предусматривалось взыскание в виде штрафа);

4) аналогично, ч. 3 ст. 188-1 КазССР и ч. 3 ст. 373 КРКоАП 2001 г. также не имели принципиальных отличий, предусматривая штраф или арест за повторное совершение деяния, а также в случаях, когда оно совершено организатором собрания, митинга, шествия или демонстрации. Однако в редакции ч. 3 ст. 373 КРКоАП 2001 г. предусматривалась ответственность за повторность правонарушения по обоим предыдущим частям (в ч. 3 ст. 188-1 КоАП Каз ССР – только по отношению к ч. 1).

Таким образом, можно сделать вывод, что существенных текстуальных и формально-логических трансформаций в редакции ст. 188-1 КоАП КазССР и ст. 373 КоАП РК 2001 г. не произошло. Причем, соответствующая редакция сохранялась практически вплоть до принятия Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI. Действующая редакция ст. 488 КРКоАП, которая подверглась заметным изменениям в связи с принятием указанного закона, будет являться предметом нашего анализа по всему последующему тексту данного исследования. При этом можно отметить, что при обсуждении изменений в законодательство об ответственности за правонарушения в сфере организации и проведения мирных собраний высказывались мнения о целесообразности полного исключения административной ответственности для участников мирных собраний [41]. Также отметим, что поскольку Казахстан является членом ООН и ратифицировал к настоящему времени более 60 международных конвенционных правовых актов, он в добровольном порядке принял на себя обязательства по формированию периодических отчетов о состоянии механизма прав человека в стране. При подготовке восьмого-десятого сводного периодического доклада о выполнении РК Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, отдельный подраздел был посвящен соблюдению прав человека в Казахстане в условиях проведения мирных собраний. В этом докладе (2019) не было признана необходимость изменения законодательства. То есть за год до принятия нового профильного

Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI не усматривалось никаких предпосылок для изменения законодательства [42]. Это свидетельствует о том, что принятие Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI стало форсированным вариантом реализации политической воли, в том числе, и как реакции на постоянно воспроизводимые общественностью запросы на изменение концепции реализации права на мирные собрания в Казахстане. В связи с принятием в 2020 году нового Закона Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» изменился порядок не только организации и проведения публичных мероприятий, но и порядок привлечения граждан к юридической ответственности за нарушение такого порядка [43]. Принятие данного законодательного акта сопровождалось обширными комплексными изменениями и в ряд смежных законодательных актов (в общей сложности – 11 законодательных актов, в том числе, и деликтное законодательство) [44].

Таким образом, подводя итог проведенному в данном подразделе теоретическому анализу, можно сформулировать следующие выводы.

На протяжении длительного времени формирования сущностной оценки права на мирные собрания происходило осмысления роли государства в регулировании данного вопроса, допустимом уровне вмешательства в реализацию данного права, пропорциональности запретов и иных вопросов, имеющих выраженную ценностную социально-правовую основу. При этом история социально-политической мысли и законодательной регламентации отличается периодами как абсолютного признания права человека на мирные собрания, так и стремлением государства к тотальному ограничению и применению репрессии к лицам, реализующим данное право.

Фактически действующая система правовой регламентации как самого порядка организации и проведения мирных собраний, так и юридической ответственности за их нарушение в Казахстане в качестве единственной исторической проекции имеет законодательство советского периода. При этом на протяжении достаточно длительного времени, даже с обретением политической независимости, в Казахстане действовали нормативные конструкции, схожие с теми, которые имели место в позднем советском периоде. Только в недавнем прошлом произошло концептуальное переосмысление права на мирные собрания в общей системе прав человека и гражданина, что привело к кардинальной ревизии действующего законодательства. Вместе с тем, целый ряд вопросов сохраняет свою остроту и актуальность до настоящего времени, в связи с чем многие из них будут предметно оценены в последующих подразделах данной работы, в том числе, и после анализа зарубежного опыта регламентации исследуемого вопроса.

1.2 Международное законодательство и зарубежный опыт в области организации и проведения мирных собраний

Уже стало традиционным считать, что во всех странах с развитыми демократическими принципами организация и участие в публичных мероприятиях (public events) является одним из путей реализации права на

свободу выражения мнения. При этом, построение тех отношений общества и государства, которые принято называть «цивилизованными», большинство развитых стран проходили в течение столетий. Таким образом, несмотря на неизбежные сложности, данный процесс отличался поступательностью и органичностью. Казахстан в этом плане столкнулся с необходимостью достаточно форсированной имплементации многих достижений развитых стран в вопросах обеспечения прав человека, причем, как в культурной, так правовой плоскости. Все это сопровождалось коренной трансформацией общественного сознания в том числе, в сфере понимания свободы личности. К примеру, во времена, когда Казахстан входил в состав СССР, отношения складывались исходя из идей коммунистической партии, права и свободы личности отходили на второй план, что неизбежно отражалось и на ограничительном восприятии самой сущности мирных собраний, оцениваемых исключительно как инструмент для агитации и пропаганды советского строя.

Вместе с тем, даже в наиболее развитых странах мира с признанным демократическими началами до настоящего времени не сформировалась «идеальная модель» обеспечения механизма реализации права на мирные собрания. Безупречная концепция «золотой середины» (the golden mean), с учетом характерных особенностей проведения мирных собраний до сих пор не найдена. В подавляющем числе государств данное право имеет те или иные ограничения, преимущественно связанные с необходимостью обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. При этом каждое государство формирует собственные модели, которые во многом зависят от индивидуального политического опыта страны, наличии в истории тех или иных знаменательных событий, в том числе «болезненных», которые могли повлиять на национальные ценностные ориентиры.

Административная ответственность как способ сохранения правопорядка и общественной безопасности во время организации и проведения мирных собраний позволяет оперативно и эффективно воздействовать на нарушителей установленного законодателем алгоритма. Такой вид юридической ответственности позволяет превентивно предотвратить более серьезные правонарушения предусмотренные не только КРКоАП, но и УК РК («хулиганство» - ст. 293 УК, «массовые беспорядки» - ст. 272 УК и др.). В настоящее время, свобода мирных собраний является фундаментальным правом человека и неотъемлемым условием реализации других его прав, важной составляющей любого демократического государства. Регламентация права на мирные собрания содержится в таких универсальных международно-правовых актах как: Международный пакт о гражданских и политических правах, Всеобщая декларация прав человека, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенция о правах ребенка и др.; в региональных - Американская конвенция о правах человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод Совета Европы (далее - Конвенция) и др. [45].

В частности, одним из принципиальных вопросов, характеризующим национальные правовые системы в вопросах обеспечения права на мирные

собрания, является определение круга лиц, в отношении которых данное право может быть ограничено. В частности, одним из спорных моментов является возможность предоставления данного права иностранцам и лицам без гражданства (в Законе РК от 25.05.2020 г. в отношении как организаторов, так и участников мирных собраний установлено правило наличия гражданства РК).

Вместе с тем, в соответствии с международными стандартами, данные ограничения являются не вполне обоснованными. Так, иностранные граждане, лица без гражданства, согласно Международному пакту о гражданских и политических правах [46], должны иметь право быть организаторами и участниками мирных собраний. Конвенция о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года закрепляет право каждого на свободу собраний (ст. 11). Более того ст. 16 прямо указывает, что ничто в статье, гарантирующей свободу собраний, не может рассматриваться как препятствие для «...Высоких Договаривающихся Сторон вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев» [47]. Аналогичная норма содержится и в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (ст. 30) [48].

Предусмотрены и отдельные ограничения пользования этим правом, которые необходимы в любом демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц [47]. Вместе с тем, в Руководящих принципах по свободе мирных собраний (далее – Руководящие принципы) отмечено, что ст. 16 Европейской конвенции по правам человека о введении ограничений для иностранцев, лиц без гражданства не может быть использована как предлог для запрета, а только учитываться в конкретных, оправданных случаях, когда подобное разрешение для иностранцев и лиц без гражданства может угрожать национальной безопасности государства. Так, Руководящие принципы отмечают, что свободой собраний должны пользоваться наравне со своими гражданами лица без гражданства, беженцы, иностранные граждане, лица, ищущие убежища, мигранты и туристы [49].

Тенденция постоянного снижения дискриминационного начала в вопросах доступа к реализации права на мирные собрания к настоящему времени является одной из наиболее отчетливых как в международных стандартах, так и в практиках отдельных государств. Так, 5 февраля 1992 г. была принята Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни при решении вопросов местного значения, которая закрепила гарантию иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории иностранного государства, на свободу мирных собраний на равных условиях с местными жителями (Казахстаном данная конвенция не ратифицирована) [50].

Помимо тех или иных концептуальных вопросов, связанных с оформлением права на мирные собрания, собственно сам порядок их организации и проведения в различных зарубежных практиках дает значимую информацию относительно существующих тенденций, положительного опыта, наиболее типичных проблемных аспектов. При этом следует отметить, что

оценка опыта той или иной страны должна производиться комплексно, поскольку дефрагментация отдельных аспектов (в частности, для имплементации в национальную практику) может не дать положительного эффекта без полного заимствования тех организационно-правовых комбинаций, которые сложились в той или иной стране.

Так, к примеру, управление и координация мирных собраний в США находится в компетенции властей штатов. Практически в каждом федеральном штате для организации манифестации или митинга необходимо получение специального разрешения: требуется подать заявление, образец которого размещен на официальных сайтах местных полицейских управлений или, например, Службы национальных парков, когда это относится к ее компетенции [51]. При этом важно отметить, что организатор публичного мероприятия по первому требованию сотрудников полиции обязан предъявить разрешение на проведение мирного собрания, именуемое «сертификат». Прежде чем получить данный сертификат, мероприятие должно быть согласовано с пожарной службой, органами транспорта и полиции.

За местными органами власти в США остается право приостановить либо вовсе прекратить проведение мирного собрания, если территория, на которой оно проводится, необходима для движения граждан, транспортных средств и иных нужд общества. Для обеспечения общественной безопасности, спокойствия граждан, бесперебойной работы государственных органов, в некоторых штатах устанавливают территории, на которых запрещено проводить публичные мероприятия, так называемые «зоны тишины» (своего рода, «принцип исключения», то есть мероприятие можно проводить в тех местах, где его проведение не запрещено). В случаях, когда мероприятие проводится без разрешения властей, полиция вправе весьма активно вмешиваться, вплоть до применения физической силы, специальных средств и техники, при этом правонарушители подвергаются задержанию и дальнейшему судебному разбирательству. В целях защиты прав граждан от необоснованного процессуального принуждения, действия полиции в процессе доставления и задержания могут быть оспорены представителем из «Национальной гильдии юристов».

Заслуживает внимания деятельность неправительственных организаций США по организации специальных тренингов по вопросам проведения публичных мероприятий. Цель проведения данных тренингов заключается в повышении уровня правосознания граждан, а также их осведомленности о наиболее оптимальных формах реализации своего права. Следует признать, что для Казахстана до настоящего времени характерен дефицит тех или иных программ, связанных с правовым просвещением населения. При этом вполне обоснована презумпция, что наличие достаточных знаний относительно механизма реализации права на мирные собрания могло бы минимизировать вредные последствия для самих граждан, стремящихся к реализации своего права. Кроме того, это позволило бы осуществлять профилактику неизбежных социальных конфликтов, которые всегда сопровождают случаи вмешательства властей в стремление граждан к организации и проведению мирных

собраний [52].

В округе Колумбия (District of Columbia) для проведения демонстрации необходимо подать заявку не менее, чем за 15 дней до проведения данного мероприятия либо в Службу национальных парков столицы, либо в полицейское управление города, либо в полицию по охране Капитолия и правительственных зданий. В случае проведения демонстрации без подачи заявки и без соответствующего разрешения, ее участники подлежат немедленному аресту. По некоторым оценкам, ежегодно, с учетом участников даже разрешенных демонстраций, аресту подвергается в среднем около тысячи человек [53]. В Нью-Йорке (New York) организаторы обязаны предоставлять точную информацию обо всех проведенных и планируемых мероприятиях. В противном случае власти имеют право отклонить заявление на проведении манифестации. Если в мероприятии планируется участие более одной организации, то разрешение необходимо получить отдельно каждой из них.

В Лос-Анджелесе (Los Angeles) заявление необходимо подать за 40 дней до проведения публичного мероприятия. Причем, разрешение на проведение мероприятия оформляется полицией штата. Здесь следует отметить, что для США вообще характерен «полицейский порядок» согласования мирных собраний, что существенно отличает его от казахстанской модели, где согласование происходит на уровне местных исполнительных органов власти. Кроме того, отличительной чертой проведения шествий и демонстраций в Лос-Анджелесе является то обстоятельство, что протяженность маршрута не может превышать 5 км., а также устанавливается плата за проведение public events, которая составляет 300 долларов США.

Наряду с профильным законодательством, регулирующим организацию и проведения митингов и демонстраций, в большинстве стран существует также специальное (деликтное) законодательство, направленное на пресечение незаконных публичных акций и массовых беспорядков, регламентирующее соответствующие полномочия полиции и даже армии. Так, В США законодательство о публичных беспорядках относит к ним любые нарушения общественного порядка, связанные с совершением акта насилия группой из трех или более лиц, который вызывает непосредственную опасность или реальное причинение ущерба, а также телесных повреждений. По разъяснению Министерства юстиции США, публичные беспорядки - это скопление группы людей, совершающих насильственные акты либо хулигански себя проявляющих, чем ставится под угрозу безопасность других граждан, чужая собственность, а также общественное спокойствие. При этом к публичным беспорядкам примыкает и такое правонарушение, как подстрекательство к публичным беспорядкам, то есть активная попытка лица вовлечь других лиц в действия, образующие состав публичных беспорядков.

Полиции США предоставлено право производить аресты при массовых скоплениях людей или предъявлять определенные требования к собравшимся, в том числе, и требование «разойтись». Аресты или требования «разойтись» допустимы, если собравшиеся нарушают распоряжения местных властей, проводят демонстрации без соответствующего разрешения; если среди

собравшихся раздаются прямые призывы к насильственным противоправным действиям; если собравшиеся блокируют движение на улицах либо каким-то образом угрожают другим гражданам; если собравшиеся допускают хулиганские или непристойные действия.

Для полноты картины обратимся к опыту регулирования вопроса в Германии. Правовое регулирование уличных демонстраций и митингов в Германии обеспечивается специальным Федеральным Законом «О собраниях и шествиях» 1953 года. Согласно ст. 2 данного закона, правом на проведение публичного собрания и шествия, равно как и участие в них обладает каждый человек. Вместе с тем, есть определенные исключения. В частности, ограничение данного права устанавливается статьей 18 Основного закона (Grundgesetz) – запрет на выступления, связанные с противодействием демократическому порядку [54]. Кроме того, запрет устанавливается для тех, кто проведением подобных мероприятий или участием в них преследует цели партии, которая объявлена Федеральным конституционным судом антиконституционной согласно ч. 2 ст. 21 Основного закона. Аналогично, и сама партия, признанная антиконституционной Федеральным конституционным судом согласно ч. 2 статье 21 Основного закона, также не имеет права на инициацию публичного собрания. Запреты устанавливаются и в отношении некоторых объединений, признаки которых указываются в ч. 2 ст. 9 Основного закона [55].

Таким образом, следует признать, что и для Германии также характерно наличие достаточного количества ограничений (причем, на конституционном уровне). При этом любое массовое мероприятие, собрание или демонстрация в обязательном порядке должны быть санкционированы властями. Это касается как мероприятий, проводимых в помещении (собрания, митинги), так и на улице, под открытым небом (демонстрации, марши, митинги). Согласно указанному Федеральному закону, разрешения выдаются полицейскими властями, что объединяет германскую практику с практикой США.

При этом следует в обязательном порядке учитывать то обстоятельство, что при наличии достаточно большого количества прямых законодательных ограничений во многих развитых странах, тем не менее, преобладает «традиция демократии», поскольку ежегодное количество мирных манифестаций является достаточно большим. Объясняется это отсутствием злоупотреблений формальными требованиями со стороны местных властей, действием презумпции в пользу проведения собраний, за исключением ситуаций, явно демонстрирующих конфликт частных и публичных интересов. Так, законодательство Германии в отдельных случаях допускает и проведение так называемых спонтанных (стихийных) публичных выступлений граждан (т.е. носящих срочный, заранее не запланированный характер). В исключительных случаях могут проводиться публичные мероприятия по поводу только что произошедших или ожидаемых в ближайшее время событий без подачи предварительной заявки и согласования с властями. Такими событиями могут быть политические решения, массовые мероприятия, другие демонстрации [55]. Однако при этом особо оговаривается, что такие (спонтанные) мероприятия не

должны планироваться заранее, в противном случае они в обязательном порядке подлежат запрету или пресечению. Так, полиция незамедлительно запрещает проведение «спонтанной» демонстрации, если ее организаторы раздают печатные материалы или используют заготовленные заранее плакаты, транспаранты.

В контексте спонтанных акций (данный вопрос еще будет затронут в последующих подразделах диссертации) следует учитывать, что отсутствуют какие-либо возможности установить организационно-правовые гарантии от их возникновения. Те или иные резонансные события способны критическим образом воздействовать на значительные массы людей, по причине чего собрания, действительно, имеют стихийный характер. Соответственно, отсутствие в законодательстве упоминания о подобных ситуациях, скорее, вредит авторитету государственной власти. Напротив, в подобных ситуациях желательно наличие установленного порядка реагирования, причем, с соблюдением основных международных стандартов.

Отношение к спонтанным собраниям – один из значимых индикаторов уровня реализации в стране соответствующего политического права граждан. В целом, комбинируя предписания действующих международных стандартов, зарубежных практик, можно признать, что согласование мирного собрания с властями, в целом, носит обеспечительный характер. Во-первых, любое государство по объективным причинам стремится к нейтрализации тех или иных деструктивных элементов, которые также могут стремиться к организованным формам выступления. Во-вторых, учитывая скопление людей, которые под воздействием эффекта эмоционального заражения могут менять свои поведенческие реакции, требуется обеспечение охраны общественного порядка (очевидно, по этой причине во многих странах согласование мероприятия производится именно с полицией). В-третьих, требуется максимальное обеспечение интересов других граждан, которые заинтересованы в бесперебойном функционировании транспорта, иной инфраструктуры, нуждаются в защите собственности и личной неприкосновенности.

Примечательно, что в странах ближнего зарубежья имеется опыт законодательного учета спонтанных собраний. Так, в частности, в Республике Армения, организатор публичного мероприятия уведомляет уполномоченный орган в письменной форме, если в срочных и стихийных собраниях предполагается участие свыше 100 человек, то есть обычный уведомительный порядок в данном случае исключается, а уведомление происходит «по факту». 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 [56]. Следует признать наличие рационального начала в подобном законодательном решении. Во-первых, в нем просматриваются четкие границы критерия «массовости» (более 100 человек), что вполне обоснованно, поскольку только массовое мероприятие способно оказать реальное дестабилизирующее воздействие на общественный порядок и общественную безопасность. Во-вторых, оно легитимизирует объективно существующее явление, фактически

выводя его «из тени».

В этом смысле обращает на себя внимание и опыт регулирования Республики Молдова. Во-первых, здесь предусматривается общий уведомительный порядок организации и проведения мирных собраний, когда организатор подает предварительное уведомление о нем в письменной форме в орган местного публичного управления соответствующей административно-территориальной единицы не позднее, чем за пять дней до даты проведения собрания. При этом, даже если органы местного управления получают несколько уведомлений о проведении одновременных собраний, они не вправе запретить их проведение. В подобных ситуациях 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 целью разрешения вопроса наиболее благоприятным образом для всех заявителей. В случае же проведения спонтанного собрания, подача предварительного уведомления допускается и без соблюдения формы и (или) срока, предусмотренного законодательством. Презюмируется, что в таких случаях организатор со всей ответственностью осуществляет свое право на проведение собрания и информирует уполномоченный 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 [57].

Как мы уже указали, легитимизация спонтанных собраний является своего рода индикатором всего механизма реализации права на мирные собрания в государстве. Исходя из действующего Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI, каждое спонтанное собрание фактически находится вне правового поля, что требует его пресечения и привлечения к ответственности участников и организаторов. Вместе с тем, следует принимать во внимание, что в каждом конкретном случае может иметь место явная нравственная коллизия, поскольку поводом для спонтанного собрания может явиться одновременная, солидарная реакция многих граждан на какое-то значимое событие (принятие крайне непопулярного закона, какие-то резонансные политические события в других странах, возникновение зон гуманитарных конфликтов и т.д.). Таким образом. Законодательная фиксация (фактически своего рода санкция со стороны государства) в отношении спонтанных собраний будет демонстрацией позитивной государственной воли и средством упорядочивания соответствующих общественных отношений.

Так, заслуживают внимания 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 [51].

Здесь следует еще раз произвести акцент на общемировой тенденции исключительно обеспечительной роли государства в вопросах реализации права на мирные собрания. Так, Д.В. Гаглоев в своем диссертационном исследовании указывает: «Организатор митинга выступает в роли юридического лица и несет ответственность за поддержание порядка, соблюдение регламента, предотвращение инцидентов и т.п. Все эти задачи организатор должен решать самостоятельно, без участия полиции. Полицейские органы, тем не менее, призваны обеспечивать общественный порядок, а также защищать право граждан на проведение демонстрации. Полиции предписывается всячески поддерживать организатора в ходе мероприятия. Организатор мероприятия несет ответственность за своевременное прекращение демонстрации и рассейвание людей. Если этого не происходит, власти имеют право насильно рассредоточить демонстрацию» [58]. В процитированном фрагменте в полной мере отражаются элементы разумного невмешательства, взвешенных согласительных процедур, которые должны способствовать свободе политического самовыражения любого гражданина.

Данное отступление было необходимо с точки зрения концентрации внимания именно на проблеме спонтанных мирных собраний. Возвращаясь к обзору германского опыта регулирования порядка организации и проведения мирных собраний, отметим, что, согласно законодательству Германии, участникам демонстрации или марша запрещается выкрикивать лозунги или развешивать транспаранты, противоречащие основной цели демонстрации. Однако обращает на себя внимание весьма интересная практика, согласно которой в Германии применяют закрепленное законодательством право исключать отдельных участников из публичного мероприятия, однако при этом само собрание может продолжаться далее. Фактически это наглядная демонстрация реализации принципа презумпции в пользу проведения мирного собрания, поскольку в подобных ситуациях охраняется право иных граждан (не допускающих нарушения).

В Германии в ходе проведения собраний запрещается использовать пиротехнические средства, дымовые шашки, громко включенные аудиосистемы и др. При этом предусматривается весьма активные варианты воздействия на собрания, которые выходят за рамки мирного и ненасильственного проведения, создают угрозы причинения кого-либо ущерба государству, гражданам, а также имуществу. Примечательно, что законодательство Германии предусматривает уголовное наказание за вызов или провоцирование массовых беспорядков и даже за намерение осуществить такое деяние. Меры юридической ответственности применяются к лицу, которое: 1) имеет при себе оружие или предметы, которые по их характеристикам пригодны и предназначены для причинения телесного повреждения лицам или повреждения имущества; 2) проводит собрание или демонстрацию в кардинальной иной форме, чем указали организаторы в заявке или не выполняет возложенных на него обязанностей; 3) являясь ответственным за

мероприятие, несмотря на его отмену или временное прекращение, продолжает проведение или проводит мероприятие без уведомления; 4) нарушает порядок ношения униформы на указанных мероприятиях; 5) принимает участие в массовых мероприятиях, проведение которых запрещено; 6) не покидает незамедлительно по требованию полиции место мероприятия несмотря на его отмену; 7) нарушает ход массового мероприятия; 8) намеревается воспрепятствовать или сорвать либо иным способом не допустить проведение незапрещенного мероприятия и с этой целью применяет насилие или угрозы или вызывает серьезные беспорядки; 9) оказывает сопротивление с использованием силы или угрозы ее применения в отношении руководителя или организатора собрания или демонстрации, или нападет на них с применением силы во время правомерного осуществления ими своих полномочий; 10) является руководителем массового мероприятия и отказывается допустить на него полицию или не предоставляет полиции достаточного места [53]. Лицо, виновное в перечисленных нарушениях, наказывается лишением свободы на срок до трех лет или штрафом. Так, в параграфе 125 Уголовного кодекса Германии указывается: «Нарушение мира» определяет: «кто совершит насильственные действия против людей или имущества, или угрозу насилием людям, выступая в составе толпы, совместные силы которой угрожают общественной безопасности, и при этом совершает указанные действия как исполнитель или соучастник, либо кто активно демонстрирует свою готовность к подобным действиям, - наказывается лишением свободы на срок до трех лет или штрафом, если содеянное не наказывается более строго по другим предписаниям уголовного закона» [59].

В результате реформ в 1987 году германским законодателем были приняты поправки, которые запрещают маскировать лицо, причем, ответственность за подобное нарушение устанавливается в 1 год лишения свободы. Кроме того, Законом о борьбе с терроризмом принятом в 1989 году запрещается носить оружие, маскировать внешность, использовать шлемы, щиты.

Профильный закон Франции о митингах был принят еще 23 октября 1935 года, после чего его правила кардинальным образом не менялись. В частности, основное условие состоит в том, чтобы организаторы подали документ о согласовании мероприятия в префектуру (если собрание планируется в Париже) или мэрию города, как минимум, за три дня до планируемой акции. При этом заявка не может быть подана и ранее, чем за 15 дней до мероприятия. В декларации (заявке) должны быть указаны имена, фамилии и домашние адреса организаторов. Кроме того, требуется отметить цель манифестации, место проведения (или маршрут шествия), дату и время. С 2009 года во Франции на митингах запрещено носить маски и головные уборы, закрывающие лицо; за нарушение правила полагается штраф в €1500 [60].

Кроме того, во Франции действуют специальные нормативные акты, определяющие признаки скопления народа, не являющихся демонстрациями. В УК Франции (Отдел II, ст. 431-3) конкретизировано, что считать «сборищем». Сборищем является любое скопление людей на каком-либо общественном пути

или в каком-либо общественно месте, способное нарушить общественный порядок [61]. Умышленное продолжение участия в сборище после требований разойтись (даже для тех, кто не имеет при себе оружия) грозит тюремным заключением сроком на один год или эквивалентным денежным штрафом. Для вооруженных людей само участие в сборище наказывается тремя годами тюремного заключения, а умышленное продолжение такого участия после требований разойтись увеличивает этот срок до пяти лет [61].

Вооруженными сборища считаются в тех случаях, если: а) один из участников имеет оружие, явно видимое и распознаваемое; б) многие участники имеют спрятанное оружие или предметы, которые могут служить оружием или специально принесены в этих целях. Если оружие явно и распознаваемо, никакие возражения, оправдания и протесты участников полицией не принимаются, то есть фактически имеет место «презумпция вины» других участников, которые допустили на своем собрании участия вооруженных лиц. Если же оружие или предметы, его заменяющие, были спрятаны, и другие участники не могли их видеть, полиция изымает соответствующие предметы и требует подробных объяснений от лиц, у которых они были изъяты.

В качестве основания для применения строгих мер ответственности французское законодательство предусматривает случаи провоцирования вооруженного сборища (т.е. призывы к нему в устной форме или выразившиеся в расклейке либо распространения листовок, текстов, изображений), которые также наказываются одним годом тюремного заключения. Репрессивность санкции возрастает до 7 лет в случаях, когда подобные призывы привели к соответствующему результату (то есть факту проведения вооруженного сборища).

В целом, как и при анализе практики США в вопросах государственного регулирования порядка реализации права на мирные собрания, относительно французской модели также можно утверждать, что формально она имеет весьма репрессивный характер. Так, в частности, демонстрация или манифестация, о которой не было предварительного уведомления, либо запрещенная демонстрация в случае ее проведения, либо предоставление неполного или неточного заявления, способного ввести в заблуждение относительно цели и условий предполагаемой манифестации во Франции наказываются шестью месяцами тюремного заключения. Вместе с тем, Франция относится к странам с наибольшей протестной активностью в Европе, что дает основание для утверждения, что дефрагментация анализа исключительно на оценке норм законодательства не может представить полной картины относительно национального механизма реализации права на мирные собрания. Заметная репрессивность законодательных предписаний компенсируется имманентно присущей обществу приверженностью принципам демократии, что является «сквозным» началом в деятельности органов власти, полиции, а также в поведении самих манифестантов.

В Великобритании до 1986 года основным актом, регулирующим вопросы обеспечения общественного порядка при проведении массовых

мероприятий (митинги, демонстрации, процессии), оставался закон об охране общественного порядка (Public Order Act) 1936 года. В 1986 году закон был принят в новой редакции, подробно регламентирующей проведение митингов и демонстраций, определяющей возможные правонарушения и ответственность за них. Как и во всех ранее рассмотренных национальных моделях регулирования, проведение уличных демонстраций и митингов в Великобритании допускается только после получения официального разрешения полицейских властей. Согласно ст. 2 данного Закона, организаторы планируемых массовых мероприятий не менее чем за 6 рабочих дней обязаны обратиться в полицейский участок по месту проведения намеченного мероприятия с письменным заявлением, где в обязательном порядке должны быть указаны дата, место, время проведения публичного мероприятия, предполагаемый маршрут движения участников, фамилии и адреса проживания организаторов. При этом, для проведения публичных митингов подобные требования не устанавливаются [62].

Закон Великобритании об охране общественного порядка различает понятия «публичный митинг» и «публичное шествие». Первое означает «собрание 20 и более лиц в общественном месте, которое полностью или частично находится на открытом воздухе»; второе - в любом общественном месте. В свою очередь, под «общественным местом» законодательство Великобритании определяет любую дорогу (улицу), а равно любое место, в которое в любое время публика или какая-либо часть ее имеет доступ за плату или бесплатно, как в соответствии с правом, так и в силу предоставленного или подразумеваемого разрешения. Также в обозначенном законодательном акте определено, что если массовое публичное мероприятие носит статичный характер (т.е. совершается без передвижения по улицам), то полиция не может запретить его проведение. При этом за органами полиции сохраняется дискреционное право выдвигать организаторам мероприятия те или иные требования в случаях, когда число участников мероприятия будет свыше 20 человек (целью данного правомочия является пресечение возможных насильственных эксцессов). В случае проведения несанкционированных или запрещенных массовых мероприятий, которые, к тому же, препятствуют движению транспорта или пешеходов, полиция имеет право самостоятельно принимать меры к их прекращению, вплоть до применения физической силы или специальных средств.

Для Великобритании характерна также практика превентивных запретов. Так, в частности, глава территориальной полицейской власти при наличии достаточных оснований полагать, что имеется риск развития публичного мероприятия в массовые беспорядки, может обратиться к местной власти с целью выдать запрет на проведение публичного мероприятия на срок до 3 месяцев. Кроме того, министр внутренних дел Соединенного королевства имеет право отправить сотрудников полиции одной территориальной единицы для оказания помощи другим территориям, если имеется необходимость для усиления охраны общественного порядка и общественной безопасности. Также по ходатайству полиции министр внутренних дел может запретить проведение

публичного мероприятия в Лондоне. Действуют и репутационные механизмы: если организатор планируемого мероприятия имеет репутацию злостного нарушителя спокойствия граждан, это может служить достаточным основанием для запрета на проведение публичного мероприятия.

Актом (законом) об охране общественного порядка Великобритании 1986 года разделяются «массовые беспорядки» и (немассовые) «насильственные беспорядки». Первые определяются следующим образом: «если 12 или более лиц применяют или угрожают применить насилие в отношении других лиц или собственности общественного пользования таким образом, что человек, обладающий умеренной твердостью духа, будет испытывать страх за собственную безопасность, то каждый применяющий незаконную силу будет обвиняться в организации массовых беспорядков с назначением наказания до 10 лет тюрьмы» [62]. В отношении немассовых насильственных беспорядков устанавливаются следующие признаки: это насильственные действия 3-х и более лиц, заставляющие других лиц опасаться за свою безопасность. При этом Законом определена ответственность для групп из 3-х и более человек в случае совершения противоправных действий или действий, направленных на один и тот же объект. Насильственным признается поведение, направленное как на самих потерпевших, так и на их имущество (наказание - до 5 лет тюрьмы и штраф в 2 тыс. фунтов стерлингов). Кроме того, в законе оговорено, что общая цель (насильственная) может предполагаться, исходя из поведения нарушителей, а противоправные действия, выражающиеся в учинении беспорядков, являются таковыми независимо от того, совершаются ли они в частном или общественном месте [62].

Законом Великобритании также введено понятие «угрожающего поведения» и сформулирован состав самостоятельного правонарушения, именуемого «поведение, нарушающее общественный порядок». Соответственно, лицо, которое ведет себя угрожающе, оскорбительно и нарушает порядок «в присутствии или в пределах досягаемости слуха другого лица и причиняет ему тревогу, беспокойство и страдание», признается виновным в совершении данного правонарушения и наказывается штрафом до 400 фунтов стерлингов. Кроме того, имеется указание, что любое лицо, организующее шествие, считается виновным в нарушении закона, если не были выдержаны установленные сроки уведомления, дата, время или маршрут проведения шествия, указанные в уведомлении, а организация запрещенного шествия рассматривается в качестве преступления и наказывается тюремным заключением на срок до трех месяцев или штрафом. Аналогичные санкции применяются и к любому участнику публичных шествий.

Таким образом, законодательство Великобритании также отличается набором достаточно жестких требований и мер ответственности за различного рода нарушения порядка проведения мирных собраний, что не препятствует ежегодно регистрируемому достаточно высокому уровню протестной активности в стране.

Ст. 21 Конституции Японии гарантирует «свободу собраний и объединений, а также свободу слова, печати и всех иных форм выражения

мнений» [63]. Порядок реализации этих прав на практике определяется «положениями», которые разрабатываются и утверждаются территориальными органами власти в каждой территориальной единице страны. В целом, данные «положения» носят типовой характер, а их соответствие конституционным нормам устанавливается Верховным Судом Японии. Так, к примеру, ст. 1 «Положения о проведении митингов, групповых шествий и демонстраций» префектуры Токио (от 1950 года с поправками 1954 года) гласит: «В случае намерения провести митинг или шествие на дороге или в другом общественном месте, либо в случае намерения провести демонстрацию, независимо от ее места, необходимо разрешение Токийского комитета общественной безопасности». Согласно статье 2 указанного документа, заявление о разрешении «подается от индивидуального организатора или представителя группы в трех экземплярах за 72 часа до проведения митинга, группового шествия или демонстрации с указанием дня и часа их проведения». При этом в заявлении обязательно должны быть отражены следующие данные: 1) адрес и имя организатора; 2) в случае, если местожительство организатора находится в районе, отличном от того, где проводится манифестация, необходимо указать точный адрес и имя представителя организатора, проживающего в районе проведения манифестации; 3) день и час проведения мероприятия; 4) маршрут, место и схема проведения; 5) наименование организаций, намеревающихся принимать участие в манифестации, адреса и имена их представителей; 6) число участников; 7) цель и наименование манифестации [64].

Обращает на себя критичная позиция японского законодателя по вопросам спонтанных собраний. В отличие от ранее рассмотренных диспозитивных вариантов регламентации подобных акций, в Японии они не расцениваются в качестве неотъемлемой составной части волеизъявления граждан, соответственно, их запрет не рассматривается как ограничение гарантированных японской конституцией свобод. По этой причине органам полиции дано право пресекать стихийные массовые манифестации, а их участники за нарушение общественного порядка могут быть привлечены к суду. Что касается разрешенных демонстраций (в том числе, «сидячих») в Токио, то они обязательно проходят в сопровождении нарядов полиции.

Таким образом, в Японии собрания, митинги, демонстрации, а также иные массовые мероприятия проводятся только с разрешения органов публичного управления. В случае возникновения обстоятельств, существенно затрудняющих обеспечение общественного порядка в районе проведения массового мероприятия, органы управления наделены правом отменить свое решение о разрешении проведения демонстрации либо выдвигать дополнительные условия об изменении даты, места, времени, маршрута демонстрации, о чем они обязаны заблаговременно известить организаторов мероприятия. При этом, в случаях подачи организаторами заведомо искаженных сведений о планируемом мероприятии или о лицах, в нем участвующих, либо проведения мероприятия с нарушением ранее оговоренных условий, организаторы (руководители) манифестации могут быть привлечены к уголовной ответственности, которая может состоять в виде штрафа до 50 тысяч

нен (около \$500) либо одного года принудительных работ или тюремного заключения на тот же срок. В то же время местным органам власти и служащим полиции запрещено осуществлять контроль над политическими движениями, а также подвергать цензуре и оценке содержание печатных изданий, транспарантов, плакатов и листовок, используемых участниками публичных мероприятий.

Согласно японским законам, лица, нарушившие любое из условий проведения демонстрации, немедленно подвергаются аресту. В соответствии с действующим в настоящее время уголовным кодексом Японии 1907 с последующими изменениями (Глава 8, статьи 100 и 107), предусматривается уголовная ответственность за осуществление насилия или угрозы насилия собравшейся толпой, а также за невыполнение приказа разойтись, отданного должностным лицом не менее трех раз [65].

Ст. 14 Конституции Швеции проведение собраний и демонстраций, относит к основным правам и свободам граждан страны [66]. Эти права охраняются и гарантируются законом, согласно которому свобода собраний и демонстраций может ограничиваться лишь в интересах государственной безопасности, порядка и безопасности на собраниях и демонстрациях, а также в интересах уличного движения или противодействия эпидемиям. Основными нормативными актами Швеции, регулирующими действия органов исполнительной власти (в частности, полиции) по обеспечению данных прав и свобод, а также контроля над их реализацией, являются: Закон о полиции (Polislag) 1984 года №387 [67], Закон об общественных собраниях 1956 года [68]. Также действует целый ряд других нормативных актов и служебных инструкций, уточняющих и конкретизирующих названные законы.

Для проведения демонстрации, митинга или другого вида общественного собрания численностью более 15 человек в Швеции необходимо получить разрешение от полицейских властей основного, низшего звена, которым организаторы мероприятия подают заявление не позднее, чем за 7 дней до его проведения (§5 закона №618). В заявлении должны содержаться сведения об организаторах, времени и месте собрания, его характере и организационных формах, включая необходимые меры безопасности и описание порядка проведения. Как и в Великобритании, в Швеции используется репутационный метод: если митинг или демонстрация будут разогнаны полицией в связи с нарушением закона (возможная угроза государству, нарушение общественного порядка и т.п.), то это может привести в будущем к более тщательному изучению заявления от организатора с «репутационными дефектами» либо эти заявления будут вовсе отклоняться.

Заблаговременное уведомление относительно численности участников мероприятия необходимо для того, чтобы власти Швеции предпринимали меры, обеспечивающие контроль за ходом его проведения: ограждения, сопровождение колонны пешими и конными полицейскими, сосредоточение в узловых пунктах резервных сил, автомашин, снабженных различной аппаратурой и т.п. Решение о вмешательстве полиции в ситуации, не терпящие отлагательства, принимается главой полицейского участка, который опирается

на §§10-12 закона об общественных собраниях. В §§13-16 указывается способ обжалования действий полиции и губернского управления по выполнению данного закона, а также предусматриваются отдельные виды санкций против полицейских-нарушителей. Примечательно, что в Законе о полиции 1984 года специально подчеркиваются общие принципы действий: вмешательство полиции не должно создавать большего беспорядка, чем тот, против которого оно применяется.

УК Швеции, действующий с 1965 года, в главе 16 определяет преступление против публичного порядка: «если толпа людей нарушает общественный порядок, показывая намерение использовать групповое насилие против публичной власти или иным путем принудить к чему-либо или воспрепятствовать применяемым мерам, не расходясь, когда власти приказывают это сделать, то подстрекатели и руководители должны быть приговорены к тюремному заключению на срок не более 4 лет, а другие участники действий, предпринятых толпой, к уплате штрафа или к тюремному заключению на срок не более 2 лет за заговор» [69]. Ответственности за заговор подлежат подстрекатели, организаторы, а также активные участники предпринятых толпой действий, если она с намерением, указанным в статье 1 главы 16 УК Швеции, переходит к совершению группового насилия в отношении людей или имущества, независимо от того, делается ли это в присутствии властей или нет (статья 2 УК) [69].

Таким образом, обзорный анализ отдельных аспектов зарубежных законодательных и правоприменительных практик позволяет выделить некоторые обобщенные результаты, которые можно оценить как сочетание общих тенденций и частных национальных моделей.

Во-первых, обращает на себя внимание то обстоятельство, что модель абсолютного дозволения и невмешательства в вопросы организации и проведения мирных собраний не функционирует ни в одном государстве. На фоне конституционных провозглашений о принадлежности данного политического права любому человеку законодательство всех стран содержит (нередко в весьма репрессивном варианте) тот или иной объем запретов и ограничений, в том числе предписаний относительно деликтной ответственности. При этом многие страны с ярко выраженной строгостью законодательства демонстрируют достаточно высокую культуру протестной активности, что свидетельствует о том, что соответствующие оценки требуют комбинаторного подхода. Иными словами, формальная оценка по законодательным предписаниям, выработанным в отдельном государстве, не способна представить целостную картину относительно «культуры мирных собраний» в стране. Усиление публичной составляющей в механизме реализации права на мирные собрания в большинстве стран стало следствием возрастания террористических, экстремистских, криминогенных угроз в последние десятилетия. Данное обстоятельство потребовало ужесточения мер государственного контроля и управления рассматриваемым процессом: более длительный срок рассмотрения заявок в крупных городах (США), запрещение маскировки лица (Германия), существование «черного списка» для

организаторов ранее запрещенных или разогнанных демонстраций (Швеция, Великобритания), право запрещать любые демонстрации по усмотрению местных властей (Франция), практика временных мораториев (Великобритания) и т.д.

Во-вторых, фактически унифицированным правилом в большинстве стран является предоставление местным властям широкой самостоятельности в определении допустимости мероприятий вообще и степени жесткости ответных действий, поскольку они направлены на обеспечение общественной безопасности и общественного порядка (фактически баланса частно-публичных интересов). В большинстве развитых стран в рамках выработанной «культуры мирных собраний» функционирует определенный социальный консенсус, заключающийся во взаимном уважении и понимании необходимости определенных ограничений. Данный консенсус позволяет в более или менее благополучном варианте достигать необходимого баланса, который способствует функционированию приемлемой как для общества, так и для государства практике реализации права на мирные собрания. В этом смысле заслуживает внимания практика проведения тематических тренингов для граждан по вопросам оптимальной реализации данного права (США).

В-третьих, учитывая особенности законодательных традиций в различных странах, диапазон ответственности организаторов и участников мирных собраний в случаях допущения ими нарушений законодательства устанавливается от мер административной до мер уголовной ответственности. Во многих развитых странах предусмотрена уголовная ответственность за отдельные формы злоупотреблений правом на свободу собраний, выражающаяся в виде штрафов и лишения свободы. Нередко вопрос отнесения к административной или уголовно-правовой юрисдикции решается судьей непосредственно при рассмотрении соответствующих материалов (это обусловлено спецификой размежевания административных и уголовно-правовых норм, не имеющих столь выраженного характера, как в РК). При этом проводятся различия между видами публичных мероприятий – от «мирных шествий» до «сборищ», «незаконных собраний» и «публичных беспорядков». При этом в отношении выделяемых разновидностей публичных акций разрабатываются алгоритмы действий полиции, детализируются случаи вмешательства, приостановки и прекращения собрания.

В-четвертых, в большинстве стран с благополучной практикой реализации права на мирные собрания явно прослеживается последовательная реализация принципа презумпции в пользу проведения мирного собрания. Так, в частности, сам факт участия в мирном собрании (даже несанкционированном) часто не признается в качестве основания для привлечения к ответственности, а ответственность наступает только в случае допущения иных явных нарушений (неподчинение требованиям полиции, совершение действий, связанные с причинением насилия, имущественного вреда и т.д.) [70]. Кроме того, законодательство большинства зарубежных стран демонстрирует лояльность по отношению к фактам спонтанных собраний, оценивая их как объективно существующую протестную реакцию граждан на те или иные резонансные

события, ограничение которой было бы нарушением самой концепции права на мирные собрания.

1.3 Понятие и виды публичных мероприятий по законодательству о порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан

Законодательная техника, используемая в ст. 488 КРКоАП находится в корреляции с особенностями формулировок, используемых в Законе РК от 25 мая 2020 года №333-VI. Так, в частности, законодатель пошел по пути использования обобщенной дефиниции «мирные собрания» для обозначения всех возможных форм реализации гражданами конституционного права на публичное выражение своего мнения по тем или иным вопросам общественной или политической жизни. В целом, как текстуальный анализ Закона РК от 25 мая 2020 года №333-VI, так и содержание ст. 488 КРКоАП свидетельствуют о том, что всем формам публичного выражения мнения в форме мирных собраний придается равнозначное значение при условии, что они осуществляются в установленном порядке и с соблюдением требований по их организации, проведению и участию в них. Соответственно, закономерен вывод и об их равнозначной оценке в случаях, когда соответствующие публичные акции проводятся с нарушением законодательства или требований к порядку их организации, проведения или участия в них.

В науке высказываются мнения о том, что различные формы объективного выражения публичного мнения (то есть непосредственно сами митинги, собрания, шествия, пикетирования, демонстрации и т.д.) являются частями (подсистемами) одной целостной системы, которой является свобода манифестаций [71]. Соответственно, решение казахстанского законодателя относительно возможности консолидации всей совокупности публичных мероприятий в рамках дефиниции «мирные собрания» представляется обоснованным. С другой стороны, различные организационные формы воплощения публичных манифестаций обладают неоднородными параметрами характеристики, которые нередко могут иметь решающее значение для вопросов обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, защиты прав и законных интересов граждан. В частности, определенное значение могут иметь такие параметры, как массовость публичного мероприятия, его географический охват (в одном регионе или одновременно в нескольких), интенсивность агитационной деятельности, предшествующей публичному мероприятию и т.д. Безусловно, отдельным аспектом, существенным образом определяющим характер публичного мероприятия, будет является непосредственно круг вопросов, входящих в предмет социальных и (или) политических притязаний лиц, организующих и проводящих публичное мероприятие.

В ретроспективном аспекте отметим, что в предшествующем законодательном акте РК, регулирующем порядок организации и проведения мирных собраний от 17 марта 1995 года №2126, имел место иной порядок регулирования вопроса, не сопровождающийся детализацией отдельных форм

мирных собраний и специфики их внешнего проявления. Центральными понятиями данного закона являлись 4 формы внешнего публичного самовыражения: собрание, митинг, шествие, демонстрация. При этом непосредственно в ст. 1 указанного закона приводилось расширительное толкование данного понятийного ряда: «формами выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста, именуемых в законодательстве собраниями, митингами, шествиями и демонстрациями, следует понимать также голодовку в общественных местах, возведение юрт, палаток, иных сооружений и пикетирование» [3].

Закон РК от 25 мая 2020 года №333-VI имеет принципиальное отличие в том, что в нем включен основной дефинитивный ряд, формально определяющий соотношение понятий, которыми обозначаются различные виды мирных собраний. По смыслу ст. 1 анализируемого законодательного акта, понятие «мирное собрание» является собирательным термином для обозначения всех частных проявлений публичных манифестаций. При этом непосредственно из легальной дефиниции следует, что, во-первых, в его структуру включаются такие формы публичных акций, как митинг, собрание, демонстрация, шествие и пикетирование; а, во-вторых, данные акции должны носить исключительно мирный, то есть ненасильственный и невооруженный характер, не создавать угрозы для таких значимых сегментов общественных отношений, как государственная безопасность, общественный порядок, здоровье населения и нравственность, права и свободы других лиц.

Каждая из легально определенных в законе форм мирных манифестаций обладает необходимыми отличительными признаками. Так, демонстрация определяется через динамичный фактор передвижения по определенному маршруту в определенное время. В свою очередь, собрание – это совместное присутствие граждан в определенном месте в определенное время с целью коллективного публичного обсуждения общественно значимых вопросов; а митинг – просто совместное присутствие граждан в определенном месте и в определенное время. Отличительным свойством пикетирования, согласно ст. 1 Закона РК от 25 мая 2020 г. №333-VI, является его моносубъектный состав, поскольку непосредственно указывается, что это присутствие одного человека в определенном месте. Наконец, шествие, по смыслу данного закона, это пешее прохождение гражданина или группы граждан по определенному маршруту и в определенное время.

При этом в контексте каждой формы мирного собрания дополнительно указывается, что оно осуществляется «с целью публичного выражения (в контексте собрания – обсуждения) мнения по общественно значимым вопросам и (или) действиям (бездействию) лиц и (или) органов, организаций» [72]. Кроме того, имеется некоторая вариативность в отношении иных признаков того или иного вида мирного собрания, однако в большинстве своем эта вариативность является относительной. Так, в частности, как мы уже отметили, моно-акции (акции одного человека) могут осуществляться в форме пикетирования, а также шествия. В отношении отдельных форм указывается возможность использования звукоусиливающих устройств (митинг, пикетирование, шествие,

демонстрация), плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации (митинг, пикетирование, шествие, демонстрация). Также имеется вариативность такого признака, как выдвижение тех или иных требований в ходе проведения публичного мероприятия (в контексте митинга, демонстрации, шествия).

Таким образом, следует отметить некоторую условность разграничения отдельных форм мирных собраний, однако объединяющим их форматом, как мы уже указали, фактически является их ненасильственный и невооруженный характер, а также отсутствие угрозы причинения вреда отдельным, наиболее уязвимым в подобных ситуациях общественным отношениям. Включение в структуру понятия качественной характеристики собрания как «мирной» акции, с одной стороны, не должно вызывать разноречивых трактовок. Вместе с тем, в практике ЕСПЧ имели место ситуации, когда требовались разъяснения, в том числе, в и контексте трактовки данной качественной характеристики. В частности, обращается внимание на то обстоятельство, что иногда начавшееся как мирное собрание акция в последующем может перерасти в насильственную, сопряженную с причинением физического и (или) имущественного) ущерба. При этом, согласно позиции ЕСПЧ важен не только реально состоявшийся формат мероприятия, но и те замысла и планы, которые имели его организаторы и участники. Так, в частности, констатировалось, что не может быть признано мирным собрание, в котором организаторы или участники имели насильственные намерения [73]. Расставляются и иные акценты относительно анализируемого понятия. В частности, отмечается, что в качестве мирного оценивается, в том числе, и собрание, которое может оцениваться значительным большинством гражданского общества как неприятное и даже шокирующее, иметь явное неодобрение [74]. Таким образом, обращает на себя внимание тот факт, что в рамках понятия «мирное собрание» понимается акция, которая изначально не несет в себе соответствующего негативного антипода (даже на уровне замыслов организаторов и участников). Причем, наличие тех или иных преград для общественности (неудобств в связи с перекрытием движения, те или иные не критические остановки различной инфраструктуры и т.д.), согласно принятой позиции ЕСПЧ не расцениваются как не соответствующие понятию «мирное собрание».

Следует отметить, что проведение забастовок трудового коллектива регламентируется Трудовым кодексом Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года №414-V ЗРК [75]. В частности, глава 16, посвящена рассмотрению коллективных трудовых споров. Одной из новелл данного положения является то, что «работодатель по требованию работников обязан предоставить помещение и создать необходимые условия для проведения собрания (конференции) работников и не имеет права препятствовать его (ее) проведению» [75].

В содержательно-смысловом контексте возможны и другие виды публичных мероприятий, которые не упоминаются в Законе РК от 25 мая 2020 года №333-VI, в частности, слеты, съезды, марши, парады и другие возможные формы публичных мероприятий. Так, в частности, в исследованиях имеется

мнение, что в контексте понятия «собрание» могут трактоваться только публичные мероприятия, которые проводятся в закрытых помещениях, а в отношении акций, осуществляемых под открытым небом, следует использовать термин «манифестация» [76]. Очевидно, что большинство из данных частных разновидностей социальной активности могут быть формально подведены под ранее приведенные легальные формы мирных собраний (в частности, слет и съезд – как собрание; марш и парад – как шествие). При этом в контексте многих из них (в частности, маршей и парадов) можно признать наличие выраженных элементов фиксации поддержки существующего социально-политического курса государства, отсутствие выраженного элемента протеста, недовольства, социальной или политической критики либо дискуссии. То есть, применяя трактовку «от противного», можно признать, что ранее перечисленные формы мирных собраний (демонстрация, митинг, собрание, шествие, пикетирование) имманентно предполагают наличие определенного «протестного потенциала», потребности отдельных граждан (групп граждан) публично выразить свою позицию по тому или иному вопросу, что может иметь как форму несогласия с решением того или иного вопроса, так и форму поддержки определенным альтернативным формам решения, не получившим одобрения со стороны государства и его органов.

Именно по этой причине, в частности, указывается на необходимость соблюдения «принципа невооруженности», что не исключает, в частности, торжественную демонстрацию оружия в ходе государственных парадов. Как указывают современные исследователи, обусловленность сохранения тех или иных «политических ритуалов» заключается в том, чтобы на фоне резкого возрастания дифференциации членов общества и ярко выраженных тенденций индивидуализма применять одобряемые большинством общества средства внутри- и внешнеполитического консенсуса [77]. Также указывается, что такого рода символические публичные мероприятия, как парады, являются своего рода способом сохранения невосполнимого ресурса прошлого, который, как правило, имеет характер консолидирующего, снижающего антагонизмы фактора [78]. При этом в исторических исследованиях указывается, что на протяжении значительного периода времени государственные институты использовали различные виды публичных торжеств, поскольку они выступали «элементом социального конструирования для легитимизации власти», при этом власть сознательно и направленно «использует новые праздники как канал коммуникации с обществом и как способ формирования новой социальной идентичности...» [79].

Подобный «публичный символизм» характерен для многих зарубежных стран. В частности, в США присутствует своего рода «гражданская религия», которая сводится к практически сакральному отношению к значительному количеству ритуалов, сопровождающих политическую жизнь страны, в том числе, и массовых торжеств на национальные праздники, причем, ее востребованность с годами не утрачивается [80].

Однако все перечисленное относится к совершенно иному сегменту социально-политической активности, которую можно определить как

поддерживаемую, поощряемую, воспроизводимую, так как презюмируется ее социально полезный и объединяющий общество характер. Соответственно, не возникает и сложностей в верификации законности соответствующих акций, в том числе, и в случаях, когда они проводятся с демонстрацией и даже показательным использованием оружия, иной военной символики (знамен, военно-духовых оркестров и т.д.). Что же касается исследуемого нами сегмента публичной активности, то в данном случае имеет место совершенно иная коннотация: прямо или косвенно, но в контексте Закона от 25 мая 2020 года №333-VI речь идет о допустимых формах реализации гражданами права на социальный и политический протест, возможность публичного выражение альтернативной точки зрения, несогласия с действиями (бездействием), должностных лиц и государственных структур. При этом, исходя из логики международных стандартов и передового опыта зарубежных стран, следует признать, что законодательно допустимый сегмент «протестной активности» не должен подлежать чрезмерному ущемлению и серьезной диспропорции с теми публичными инструментами, которые использует само государство для поддержания своего социально-политического курса.

В структуре легального определения понятия «мирное собрание» присутствует указание на признак «публичности», который в определении определенных законом частных разновидностей мирных собраний уже не дублируется, но предполагается. При этом обращает на себя внимание то обстоятельство, что в Законе от 25 мая 2020 года №333-VI фактически содержится исчерпывающий перечень соответствующих публичных мероприятий, а в ч.ч.5-7 ст. 488 КРКоАП используется также указание на «иные публичные мероприятия» [81]. Вместе с тем, определенная логика в данном случае, безусловно, усматривается: все, что касается законных форм проведения публичных манифестаций (даже если имело место нарушение тех или иных требований) именуется исключительно в рамках дефиниции «мирное собрание»; а использование термина «иные публичные мероприятия» имеет место исключительно в тех составах ст. 488 КРКоАП, которые регламентируют случаи организации, проведения или участия в публичных мероприятиях в нарушение законодательства.

В этой ситуации возникает иной вопрос: насколько тогда обоснован ограничительный легальный конструкт, который предопределяет только строго фиксированный перечень форм публичной активности. То есть если публичная акция по внешним признакам не соответствует ни одной из перечисленных форм (например, шкетирование, осуществляемое не одним, а двумя-тремя гражданами), то она автоматически выпадает из «правового поля», несмотря на то что не обладает признаками потенциальных угроз, на которые в отрицательном аспекте указывается в определении понятия «мирное собрание». Фактически в данном случае имеют место законодательные механизмы для того, чтобы отказать участникам в проведении соответствующего мероприятия, несмотря на то что в социально-содержательном аспекте оно ничем не отличается от тех форм, которые указал законодатель.

При этом мирные собрания могут воплощаться в неограниченно большое количество организационных форм, чему способствует как появление новых атрибутивно-поведенческих практик, а также использование возможностей информационно-коммуникационных технологий для объединения лиц, имеющих схожую социально-политическую позицию по тем или иным значимым вопросам. В частности, к набирающим популярность новым формам атрибутивно-поведенческих практик в контексте публичных манифестаций относятся так называемые «флешмобы» (от англ. «flash mob», дословно – мгновенная толпа, «flash» – миг мгновение, «mob» – толпа), то есть заранее спланированные массовые акции, в которых большая группа людей появляется в общественном месте, выполняет заранее оговоренные действия (сценарий), после чего расходится с места проведения мероприятия. Как правило, организованный сбор участников флешмобов осуществляется с помощью средств связи; при этом практика свидетельствует о значительном многообразии внешнего оформления и проведения данных акций (артмобы, танцевальные флешмобы, экстрим-мобы, L-мобы, фанмобы, фаршмобы, моб-хаусы, i-мобы, монстрации, политмобы, социомобы и другие [82]. Кроме того, появляется также и новая «концепция публичных мероприятий – смартмоб (англ. smart mob – умная толпа), которая была разработана социологом Говардом Рейнгольдом, обосновавшим идею самоорганизации общества посредством коммуникационных технологий. В концепции смартмоба выделяется ряд акций, привлечение к участию в которых происходит посредством сети Интернет, а также спонтанность организации, равенство участников и их деперсонификация (как элемент сетевой анонимности)).

С одной стороны, может возникнуть определенное представление о подобных мероприятиях как не обладающих столь высокой социальной значимостью, как те формы публичной активности, которые мы ранее проанализировали в соответствии с положениями Закона РК от 25 мая 2020 г. №333-VI. Полагаем, что детализация содержательного контента данных разновидностей флешмобов в рамках данного исследования не столько важна, как обозначение того обстоятельства, что отсутствие необходимого «правового поля» для проведения подобных акций фактически исключает молодежь из пространства активных публичных манифестаций (поскольку именно молодежь чаще всего является инициатором подобных мероприятий). Вместе с тем, авторы специальных исследований указывают на то, что подобная активность молодежи должна оцениваться как ее стремление к активному образу жизни, преодолению явления «виртуализации общения» (что должно восприниматься, скорее, как позитивный аспект). Кроме того указывается, что социально-профилактическая функция флешмобов заключается в том, что они способны снизить криминальные, контркультурные и ретретистские формы нежелательной молодежной активности. Вместе с тем, отсутствие необходимых механизмов урегулирования проведения данных мероприятий приводит к тому, что они начинают постепенно исчезать из общей структуры социальной активности [83].

Следует также учитывать, что молодежь – это тотальная масса субъектов перспективной социальной активности, содержательный контекст которой (дисциплинированность, приверженность к законным формам манифестаций и т.д.) не может быть сформирован в ситуациях, когда блокируются возможности для накопления соответствующего опыта. Как указывают авторы специальных исследований, от формата и качества организации социально-политической активности молодежи во многом зависит уровень ее доверия к власти. При этом, в частности, выделяются следующие значимые проблемные факторы: при заинтересованности общества в социально-политической активности молодежи ее проявление является явно недостаточным; включенность молодежи в политические процессы носит чисто формальный характер; значительный процент декларативных норм и правил, касающихся активности молодежи; наличие часто «навязываемых» форм активности со стороны властных структур и др. [84]. В свою очередь, авторы психологических исследований указывают, что критическое осмысление собственной концепции жизни, в том числе и в разрезе ответственного отношения к социально-политической ситуации в обществе продуктивно влияет на развитие личности молодого человека [85]. При этом «уличная политическая активность молодежи» исследователями оценивается как сочетание субъективной потребности в активном поведении и использования объективных возможностей для формирования информационных политических «посылов» [86].

Соответственно, закономерен ряд выводов в рамках исследуемого аспекта. Во-первых, действующий Закон РК от 25 мая 2020 г. №333-VI содержит риски блокировки отдельных форм гражданской активности, которые по их объективным признакам не содержат никаких угроз с точки зрения общественной безопасности, общественного порядка и иных значимых сфер жизнедеятельности. Данное обстоятельство складывается по причине «закрытости» перечня возможных форм манифестаций, которые определяются в рамках понятия «мирное собрание». Во-вторых, выявляется явное ущемление молодежного социально-политического сегмента, тяготеющего к нестандартным формам выражения активности, которые, исходя из текста действующего профильного закона, фактически не подразумеваются как законные формы публичной манифестации (равно как в большинстве случаев не могут быть «подведены» под одну из них).

В итоге создается фактически «искусственная противоправность» целого ряда мероприятий, которые, исходя из формально определенного в законодательстве критерия, могут не иметь возможности для внешней объективации гражданской активности (в особенности, молодежи, но и иных субъектов). Практическим подтверждением этого служит, например, отказ акимата г. Алматы от 1 октября 2020 года в проведении мирного собрания в ответ на уведомление о проведении артмоба [87]. В ответном письме на запрос о проведении данного мероприятия акимат г. Алматы указал, что таких форм мирных собраний в Законе о мирных собраниях не существует, что и является одним из оснований для отказа в их организации и проведении. При этом в Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан от 27

августа 2020 года указывается, что эффективное функционирование гражданского общества возможно только при наличии многообразия форм самореализации, а также конструктивного взаимодействия государства с максимально возможным количеством граждан и организаций [88]. В свою очередь, в Концепции молодежной политики РК до 2020 года (новый документ принят не был) указывалось, что «полнокровная интеграция молодежи в социально-экономические и политические процессы обеспечивается на основе широкого взаимодействия государства, институтов гражданского общества и бизнес-сообщества» [89]. При этом среди задач называлось, в том числе, стимулирование гражданской и патриотической самореализации молодежи.

Помимо названных коллизионных аспектов, можно назвать еще целый ряд вопросов, которые являются либо дискуссионными, либо явно не соответствующими «духу закона». При этом, как мы уже обозначили, достижение детальной точности в определениях тех или иных понятий не является самоцелью, а лишь инструментом для исследования скрытых рисков воспрепятствование законной активности граждан. В целом, детальный анализ ранее приведенных признаков легальной фиксации тех или иных частных форм мирных собраний может привести к выводу о необходимости их тщательной ревизии. В частности, несколько нечеткие разграничительные параметры митинга и собрания (с учетом их общего «стационарного характера»). При этом не исключено и определенное смешение двух и более форм в одной публичной акции, что также не следует исключать. Не в полной мере понятна и детализация использования тех или иных средств наглядной агитации применительно только к конкретным формам мирных собраний. Фактически присутствует некоторая казуистика, которая в реальном формате регулирования может выразиться крайне негативным образом.

В частности, возникает вопрос относительно легального определения понятия «пикетирование». Толковый словарь С.И. Ожегова трактует пикет «как лица, группа лиц, стоящие где-н. в знак демонстрации общественного протеста, выражения каких-н. требований» [90]. Это определение совпадает со многими словарными понятиями пикета и механизма пикетирования. В целом, моносубъектность как легальный признак пикетирования в казахстанском профильном законе обладает выраженной спецификой, причем, на наш взгляд, не имеющей реальной логической основы. Как указывают исследователи, пикет является одной из наиболее выраженных форм выражения своего мнения как гарантированного конституционного права [91]. При этом следует обратить внимание, что в научных публикациях российских исследователей нередко имеется акцент на том, что наличие явной недобросовестной дискреции со стороны органов власти, одиночный пикет (в РФ пикет предусматривается как в одиночном, так и в массовом характере) является практически наиболее доступной формой социально-политического публичного самовыражения по причине того, что даже не требует исполнение правила в виде предварительного уведомления [92]. Очевидно, именно по этой причине в РФ получили распространение такие формы проведения публичных акций, как «пикетная очередь», когда фактически в пикете одновременно участвует

только один участник, а другие ожидают своей очереди, а до того момента являются своего рода поддерживающими наблюдателями.

Таким образом, налицо своего рода процесс камуфлирования, применяемый гражданами для того, чтобы реализовать свое право на мирные собрания в максимально доступной для этого форме. При этом, закономерно, что возникла и реакция государства на подобную маскировку, направленную на пресечение сложившихся негибких организационных механизмов: пикетные очереди стали рассматриваться как скрытая форма публичного мероприятия [93]. Последовала и соответствующая законодательная инициатива относительно того, чтобы случаи одиночного пикетирования, при котором один гражданин сменяет другого «в порядке очереди» были отнесены к разновидности публичных акций, требующих реализации общего требования о порядке уведомления [94]. Вместе с тем, в практике Конституционного Суда РФ имеют место решения, которые направлены на пресечение попыток ущемления прав граждан в контексте проведения одиночных пикетов, в частности, было признано незаконным признанием в качестве одного публичного мероприятия серии одиночных пикетов [95].

Приведенное контекстное иллюстрирование зарубежного опыта (в данном конкретном случае – российского) является наглядным примером того, что гражданская инициатива всегда использует все возможные «слазейки» для легитимизации форм публичных манифестаций. При этом, учитывая традиции обращения в рамках подобных вопросах к практике регулирования вопроса в странах развитой демократии, следует отметить, что в большинстве стран также действует механизм, требующий заблаговременного уведомления властей о проведении мероприятий [96]. Как совершенно справедливо указывают авторы смежных исследований, злоупотребление правом на свободу мирных собраний, безусловно, является угрозой для социально-политической стабильности государства [97]. Очевидно, именно по этой причине, как было продемонстрировано в предыдущем подразделе диссертации, практически во всех странах имеется явное тяготение к упорядочиванию реализации данного права. Вместе с тем, следует также учитывать и то обстоятельство, что построение негибкой, чрезмерно консервативной и бюрократической системы реализации права на мирные собрания способно сформировать критическое общественное напряжение, которое, в итоге, способно вылиться в потенциально более опасные формы (например, в массовые беспорядки).

В частности, в зарубежной практике обязательность правила по уведомлению властей о проведении публичных мероприятий, во-первых, компенсируется определенной позитивной традицией (разрешение на проведение практически любого мероприятия, за исключением явно незаконных), а во-вторых, разрешительным механизмом в отношении так называемых «спонтанных» публичных акций. По этой причине указание авторов на сравнительно строгие меры, применяемые к организаторам и участникам несанкционированных санкций [65, с. 168], является справедливым по формальным критериям (установленным санкциям), но не в полной мере

отражает сложившиеся в большинстве стран традиции максимально диспозитивного начала в отношении массовых манифестаций.

К примеру, имеют место некоторые особые «дозволения» в отдельных странах: в частности, в Великобритании статичные мероприятия (без пространственного перемещения) не могут пресекаться даже если относительно их проведения не было подано уведомление. При этом исследователи зарубежного опыта указывают на то обстоятельство, что полицейские власти в зарубежных странах ориентированы не только на пресечение незаконных акций, но и на помощь в реализации права на публичные мероприятия, в том числе, в формате содействия их организаторам [98]. В большинстве исследований с преобладанием сравнительно-правового метода указывается, что основные запреты в отношении мирных собраний имеют место в контексте мероприятий массового характера, способных негативно повлиять на общественную порядок и общественную безопасность. Здесь, как мы полагаем, и концентрируется сама необходимость уведомления властей о планируемом публичном мероприятии: требуется система мер для охраны общественного порядка. Вместе с тем, одиночное пикетирование потенциально соответствующей угрозы не содержит чисто из количественного критерия публичного участия (моносубъектности). В силу чего, ограничение свободы одиночного пикетирования со стороны государства в контексте уведомления о его проведении нам представляется чрезмерным. При этом, как было указано ранее, сама по себе форма мероприятия не исключает и групповой характер акции, при которой уже уведомительный характер, на наш взгляд, должен иметь место на равных основаниях. Как показали результаты проведенного нами опроса среди сотрудников полиции, на вопрос о том, каким образом должно производиться обеспечение общественного порядка в случае одиночного пикета, подавляющее большинство (66,24% респондентов) указали, что данные мероприятия вообще не требуют принятия специальных мер; 13,69% полагают, что обеспечительные мероприятия должны осуществляться на общих основаниях, а 20% указали, что следует придерживаться правила невмешательства за исключением случаев явных нарушений (времени, правил агитации и т.д.). Данные результаты подтверждают нашу основную мысль: в силу того, что одиночные пикеты не несут потенциальных рисков для нарушения общественного порядка, то уведомительный порядок в отношении их проведения является признаком чрезмерной формальности.

Итак, продолжая рассуждение о достаточности существующей терминологии в отношении определения понятия «мирное собрание», дополнительно укажем, что в зарубежных странах под данным понятием принято понимать значительный спектр различного рода мероприятий: митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, голодовки, так называемые ситтинги и т.д. [99]. Причем, вариативность соответствующих акций в различных параметрах оценки весьма существенная: статичные и динамичные; проводимые на частных территориях или в местах общественного пользования, а также в местах, являющихся публичной собственностью; длительные и

краткосрочные; под открытым небом и в помещениях; пешие и с использованием транспорта и т.д.

Как мы уже ранее указали, одной из явных проблем действующего профильного закона РК является отсутствие законодательных механизмов регулирования спонтанных мероприятий, на что указывают современные исследователи [100]. В частности, в Германии предусматривается разрешительный механизм на проведение спонтанных публичных мероприятий в случаях по поводу произошедших или ожидаемых в ближайшем будущем событий [101]. Здесь возможен запрет на соответствующую спонтанную акцию только в том случае, если будут обнаружены признаки его заблаговременной подготовки (например, листовки, плакаты, заблаговременное освещение в соцсетях и т.д.). В свою очередь, несанкционированные собрания во Франции могут быть пресечены только в случаях, когда они несут угрозу нарушения общественного порядка, и когда участники данных акций не отреагировали на требование со стороны властей прекратить акцию и разойтись [102].

Исследователи, анализируя историческую динамику решений ЕСПЧ, указывают, что явно прослеживается тенденция к тому, чтобы признать спонтанные собрания в качестве законных мирных акций. При этом специфика спонтанных собраний заключается в том, что во-первых, для их участников имеет принципиальное значение время и место его проведения; во-вторых, они возникают как реакция на то или иное событие (или анонс данного события); в-третьих, подобные собрания, в силу их стихийности, не всегда имеют организаторов; наконец, в-четвертых, любая задержка в проведении собрания может сделать его последующее проведение бессмысленным [103]. При этом в недавней практике рассмотрения вопросов мирных собраний специальными докладчиками ООН (М. Кайя) подчеркивается, что возможность проведения спонтанных мирных собраний без предварительного уведомления следует рассматривать как передовую практику [104].

В целом ряде стран (например, в Германии, Польше) дозволение на проведение спонтанных мирных мероприятий стало результатом постепенного осмысления и следования практике ЕСПЧ. При этом, как указывается в сравнительно-правовых исследованиях, для Германии характерно не только дозволение в отношении спонтанных собраний, но также и признание в качестве законных тех собраний, по которым были нарушены правила уведомления, но они были проведены мирно, не повлекли применения силы или оружия [105]. Это обстоятельство дополнительно подтверждает наличие гибкой системы контроля во многих зарубежных странах, при которой строгие меры санкций компенсируются целым рядом диспозитивных начал. При этом исследователи указывают на то обстоятельство, что при достижении некой точки бифуркации периодически в развитых демократиях также происходят некоторые «отступления назад» [106], однако это не влияет на общую концепцию решения вопроса.

Как мы уже ранее указали, на территории стран ближнего зарубежья имеет место подобный опыт законодательного регулирования. Так, в частности, ст. 3 Закона о собраниях Молдовы от 22 февраля 2008 года содержит

определение спонтанного собрания: «собрание, которое инициируется и проводится как непосредственный и незамедлительный ответ на события, происходящие в обществе, и которое, с точки зрения его участников, не может быть отложено, в связи с чем обычный порядок уведомления о его проведении не представляется возможным» [57]. При этом в ст. 12 указанного закона устанавливается корреспондирующая обязанность организатора собрания уведомить о нем сразу, как только стало известно, а местного исполнительного органа – обеспечить его безопасное проведение.

Аналогично, Закон Армении о свободе собраний от 14 апреля 2011 года, содержит дифференциацию спонтанного и стихийного собрания (последнее констатируется в том случае, когда оно вообще не имеет организатора) [56]. При этом в отношении них действует исключение из общего правила об уведомлении о планируемой акции (имеется лишь ограничение относительно продолжительности – не более 6 часов). Также, в соответствии с ч. 3 ст. 57 Закона Эстонии «Об охране общественного порядка» 2011 г. отмечается, что необходимость уведомления о проведении публичного мероприятия не распространяется на спонтанные собрания [107]. В завершении данного сравнительно-правового анализа отметим также, что подобное решение имеет место и в ст. 3 Закона Кыргызской Республики от 23 мая 2012 года №64 «О мирных собраниях», где также содержится упоминание о такой разновидности мероприятий, как спонтанные собрания (т.е. без предварительного уведомления) [108]. Российские авторы, анализирующие данный вопрос, учитывая отсутствие регулирования несанкционированных акций в законодательстве, также оценивают данное обстоятельство в качестве пробела (при этом указывается, что в исследуемом контексте, как минимум, следует решить вопрос относительно спонтанных собраний по социально значимым вопросам [109]. При этом интересно акцентирование внимание авторов на целесообразности использования термина не «право на мирные собрания», а «право на свободу мирных собраний».

Вопросы о спонтанных мирных собраниях был нами адресован как сотрудникам полиции, так и судьям специализированных административных судов. Так, на вопрос о каких-либо отличиях в обеспечении общественного порядка в ходе проведения спонтанных собраний мнения сотрудников полиции разделились практически поровну: 50,64% указали, что в случаях мирного характера акции особых отличий нет; 49,36% считают, что отличия имеются, поскольку требуется принятие быстрых мер реагирования. Полагаем, что такая пропорциональность, очевидно, во многом зависит от региона (местности), в которой работает конкретный сотрудник, численности населения города и т.д.

Примечательны результаты, полученные в ходе опроса судей. 68,6% из них указали, что в случае спонтанных акций привлечение к административной ответственности производится как в случаях проведения несанкционированного мирного собрания. Значительная часть опрошенных (23,5%) указали, что в их практике подобных случаев не было. И только 5,81% отметили, что в данном случае производится оценка в рамках мирного собрания, организуемого и проведенного в соответствии с требованиями

законодательства. Приведенные результаты свидетельствуют о том, что требуется принятие волевого законодательного решения в вопросах легализации спонтанных мирных манифестаций в РК. В данном случае следует учитывать, что подобные акции, как правило, имеют место по значительным, резонансным случаям, которые вызывают неравнодушную реакцию людей.

Подводя итог данному теоретическому блоку в рамках настоящего подраздела, можно сформулировать следующие замечания. Во-первых, вся современная коннотация относительно регулирования права на свободу мирных собраний и формулирования правовых конструктов относительно ответственности за нарушение тех или иных правил непосредственно связана с постоянной динамикой переосмысления в сторону возрастания диспозитивных начал. Несмотря на наличие тех или иных издержек, которые, как правило, сопровождают проведение публичных мероприятий, в особенности, массовых (в частности, необходимость организационных решений по охране общественного порядка), тем не менее, большинство государств в настоящее время демонстрируют концепцию минимального вмешательства.

Во-вторых, акценты в контексте необходимости уведомительного механизма проведения мирных собраний (принятые в большинстве стран) имеют место только в отношении тех акций, которые имеют относительно массовый характер, в силу чего потенциально несут в себе риски причинения ущерба общественной безопасности и общественному порядку, правам и законным интересам граждан и организаций. Именно по этой причине в международной практике практически отсутствует указание на регулирование одиночного пикетирования, поскольку подобные публичные акции соответствующих рисков не несут. В силу чего полагаем, что в профильном законе РК от 25 мая 2020 года №333-III следует отказаться от требования по уведомлению о проведении одиночного пикета.

Наконец, в-третьих, спонтанные публичные мероприятия, как показывает исследованная тенденция зарубежной законодательной и правоприменительной практики, постепенно также входят в «сегмент дозволения» (причем, и в отдельных странах ближнего зарубежья). В данном случае следует исходить из рационального начала: поскольку стихийные акции (спонтанные собрания) все равно происходят и наличие законодательных запретов в данном случае не оказывает сдерживающего воздействия, то более верным решением законодателя будет ввести подобные ситуации в рамки «правового поля». Это, с одной стороны, является отражением приверженности принципу обеспечения доступа граждан к реализации права на мирные собрания; с другой стороны – явится своего защитой от ситуаций, когда государство и его институты выглядят либо беспомощными (при неконтролируемом течение спонтанных акций), либо чрезмерно авторитарными (в случае их необоснованного пресечения).

Другим не менее важным аспектом является необходимость рассмотрения вопроса, оставшегося вне поля регулирования Закона РК от 25 мая 2020 г. №333-VI, касающихся политической активности, осуществляемой в онлайн пространстве. Здесь следует предположить две возможных причины

законодательной индифферентности к данному явлению, получившему к настоящему времени объективную реализацию. Во-первых, это может быть недоучет или игнорирование данного явления; во-вторых – фактически признание того, что любые формы политической активности онлайн находятся в сегменте легитимности.

Полагаем, что в этом вопросе следует детализировать ряд значимых моментов. Следует отметить, что обсуждение политической активности в онлайн режиме стало объектом специальных исследований только в недавнее время (причем, в данном случае имеются в виду различные виды политической активности, не только акционного типа). В частности, А.А. Курбатова указывает на доступность такой формы политической активности онлайн, переходящей в последующем в оффлайн пространство, как возможность формирования массовых петиций с выражением общественной позиции более или менее значительной группы граждан [110]. В свою очередь, И.А. Бронников указывает, что «имеющееся классическое противопоставление политического поля на традиционное и сетевое представляется необоснованным. В современном постинформационном обществе наблюдается, скорее, планомерное сближение, проникновение и коадаптация виртуального и физического политического пространства» [111]. При этом определенная степень потенциальных рисков в контексте онлайн-протестов, надо признать, имеется [112]. Как указывается в публикациях, онлайн-митинг можно определить как «новый способ протеста, который ограничен виртуальным пространством с использованием различных web-приложений и приложений для смартфонов, где люди имеют возможность в режиме онлайн отмечать свое виртуальное местоположение и писать короткие текстовые сообщения. Массовые отметки на онлайн-картах и комментарии, которые носят требовательный характер, и есть виртуальный митинг» [113]. Автор недавнего диссертационного исследования, непосредственно затрагивающего вопросы реализации политических прав в сети Интернет предлагает определять онлайн-митинг как «массовое собрание граждан на определенной странице сайта в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, реализуемое с целью публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера» [114]. При этом автор предлагает соответствующее определение не только в научных целях, а именно обосновывая необходимость дополнения существующего терминологического аппарата законодательства, касающегося вопросов публичных мероприятий.

При этом примечательно, что существенная активизация онлайн-митингов в мире произошла в период, когда люди были вынуждены находиться в изоляции по причине пандемии COVID-19, когда публичные мероприятия фактически были запрещены не по стандартным причинам, а вследствие необходимости соблюдения санитарно-эпидемиологических правил. Причем, контекст данной протестной активности был самым различным: от неприятия массовой вакцинации до требований социально-экономического характера относительно необходимости оказания поддержки людям по причине утраты

дохода и т.д. Причем, массовость протестных настроений приводила к тому, что меры по удалению тех или иных комментариев (иных признаков публичного участия) существенно отставали от скорости появления новых комментариев и нелицеприятных высказываний, в том числе, и провокационного характера. Вместе с тем, онлайн-протесты, которые можно именовать и онлайн-митингами, имели место и в более ранние временные периоды. Например, онлайн акция протеста против смертной казни Ш. Муругэсу и В.Т. Нгуена в Сингапуре (2005), которая получила поддержку от значительного количества онлайн-ресурсов. Также, онлайн-митинг против корпорации «Yahoo!» относительно ее возможностей использовать личный контент граждан (200); акция 2011 г. против рекламы продукции Adidas на стене варшавского ипподрома, протяженностью 1 км., которая много лет до этого использовалась польской молодежью для граффити и многие другие.

Здесь следует особо отметить, что при постановке вопроса о существовании особой политической культуры онлайн-митингов имеется в виду именно использование информационно-коммуникационных ресурсов для проведения массовых акций, что во многом сближает данные мероприятия с оффлайн активностью. При этом, безусловно, данные технологии могут быть использованы и в контексте организации и проведения акций в оффлайн-режиме (например, для распространения информации о мирном собрании и соответствующей агитационной продукции). При этом исследователи указывают, что по всем основным признакам онлайн-митинги в полной степени сопоставимы с мирными собраниями в оффлайн-режиме [115]. Так, в частности, они обладают признаками публичности и доступности для граждан; представляют собой акционное событие, которое продолжается одновременно для всех участников, равно как и заканчивается для всех одновременно; имеет в своей содержательной части выражение мнения по тем или иным общественно и политически значимым вопросам.

Следует отметить, что признание альтернативного значения политической активности в виртуальном пространстве уже имеет место и со стороны международных организаций. Так, в 2020 Комитет ООН по правам человека обозначил необходимость обеспечения государственной защиты удаленных форм организации и проведения мирных собраний, в том числе и отметил недопустимость вмешательства и воспрепятствования путем создания технических помех (например, проблем с интернетом и доступом к Интернет-платформам) [116]. Очевидно, именно по причине признания данного явления и возникают мнения о необходимости формирования определенного правового поля по его учету и регулированию [117]. В данном случае возникает вопрос относительно того, какова должна быть методология учета особых параметров онлайн митингов и, в целом, необходим ли какой-либо автономный правовой режим в отношении их проведения либо достаточно оценивать их на уровне сопоставления с правилами, касающихся традиционных форм публичных мероприятий.

По нашему мнению, в большей степени целесообразным является вариант определения автономного правового режима, поскольку онлайн-митинг, как

минимум, содержит одно существенное отличительное отличие: отсутствие физической коммуникации как участников между собой, так по отношению к другим лицам, скрытость в рамках виртуального пространства от визуального восприятия другими лицами практически не несет в себе риски причинения вреда общественной безопасности и общественному порядку. Вместе с тем, следует учитывать, что объектом административно-правовой охраны при реализации ответственности за нарушение законодательства о мирных собраниях является порядок управления (что вполне гармонирует и с вопросом регулирования онлайн-активности) [118]. В любом случае, следует признать, что требуется сопоставление традиционных публичных мероприятий с акциями в онлайн-режиме. Так, в частности, в СМИ имеют место упоминания о том, что анонсы проведения онлайн-митингов в сети Интернет фактически расценивались полицией как нарушение законодательства о порядке проведения публичных мероприятий [119]. В данном случае мы вновь сталкиваемся с проблемностью той ситуации, что в Законе РК от 25 мая 2020 г. №333-VI содержится фактически закрытый перечень публичных мероприятий, которые подпадают под собирательный термин «мирные собрания». Мы уже указали об этом в отношении таких акций, как флешмобы в различных их интерпретациях, а также в отношении спонтанных протестных акций. Соответственно, и онлайн-митинги дополняют этот сегмент неучтенных законодательством форм публичной активности граждан.

Исследователи предлагают различные собственные интерпретации возможного формата правового регулирования публичных онлайн-акций. Так, в частности, В.Б. Наумов считает, что будет целесообразным предложить процедуру авторизации участников онлайн-митингов через электронные сервисы государственных органов; введение правил модерации онлайн-митингов и внедрение практически аутентичного традиционным публичным мероприятиям уведомительного порядка согласования соответствующих акций [120]. В свою очередь, Ю.А. Кузнецова считает, что при проведении публичного мероприятия онлайн, в отличие от традиционной формы публичных манифестаций, «органы власти не обязательно (не всегда) должны быть осведомлены о проведении мероприятия» [121]. При этом, в отличие от публичных мероприятий в «реальном» физическом пространстве, онлайн-акции политического характера могут и не носить характер того, что можно отнести именно к публичному мероприятию, аналогичного тем, которые мы проанализировали ранее. В частности, может иметь место массовое комментирование тех или иных постов в Интернете, участие в чате во время проведения так называемых «стримов» известными блогерами, обозревателями и т.д., которые нередко набирают сотни тысяч одновременных просмотров и, соответственно, общения в чате; размещение видеозображений и коротких видео протестного характера для обсуждения с единомышленниками и т.д.

Полагаем, как и в отношении публичных мирных собраний в оффлайн-режиме, в контексте онлайн-митингов необходима своеобразная презумпция их законности, в силу чего даже проведение массовой акции в сети Интернет (по аналогии, в частности, со спонтанными собраниями в оффлайн-пространстве)

не должно расцениваться как нарушение законодательства о мирных собраниях. В данном случае правы исследователи, что идеологический концепт восприятия любой формы активности граждан в качестве той или иной формы маргинальных способов самовыражения является изначально деструктивным подходом [122]. При этом следует признать, что сразу в качестве возможной реакции на те или иные акции нежелательной активности в онлайн-пространстве (в частности, в формате онлайн-митингов) предполагается возможность принудительной блокировки социальных сетей и иных форм интернет-контента. Вместе с тем, в практике ЕСПЧ подчеркивается, что подобная реакция со стороны контролирующих органов является крайне нежелательной и может быть использована только в тех случаях, когда все иные меры воздействия были исчерпаны [123]. При этом блокировка крупных интернет-ресурсов (например, видеохостинга YouTube), в целом, в практике международных органов не рассматривается как допустимая мера со стороны государственных органов [124].

Подводя итог анализу такого нового явления, как онлайн-манифестации (онлайн-митинги) заметим, что, как и в отношении ранее рассмотренных форм публичного выражения мнения в форме мирных собраний, в отношении данной разновидности протестной активности также следует признать более оптимальным режим включения в существующее правовое поле. В этом смысле, мы в большей степени склонны к акцентам не столько на легальной дефиниции понятия «онлайн-митинг», сколько на его объективации в рамках законодательства (в частности, в контексте понятия «иные публичные мероприятия»). Как и в предшествующих формах (флешмобы, спонтанные собрания) закрытый перечень форм мирных собраний в Законе РК от 25 мая 2020 г. создает фактически нелегитимный режим подобных манифестаций. При этом крайне нежелательно, чтобы в порядке правоприменительной дискреции к организаторам или участниками онлайн-митингам были применены меры ответственности (это было бы крайне нежелательной аналогией закона). Что касается режима онлайн-митингов, то, полагаем, что уведомительный характер целесообразен только в отношении отдельного круга вопросов (в частности, имеющих явно выраженный политический характер). При этом на онлайн-митинги в полной мере должен распространяться и режим учета спонтанных мероприятий, проводимых минуя установленный законодательный режим уведомления.

Несмотря на достаточно часто упоминание понятия «публичное мероприятие» в рамках настоящего подраздела, мы фактически до настоящего времени не рассмотрели его признаки. Акцент был осознанно смещен в сторону обоснования недостаточно правильного режима законодательного учета различных форм мирных собраний, в том числе, и сточки зрения выявленных пробелов. Термин «публичный» происходит от английского слова «public» - «общественное». При этом в правовом поле казахстанского законодательства термин «публичный» используется достаточно часто и в различных сферах общественных отношений. Здесь также следует отметить традиционное деление права на публичные и частные отрасли, причем к первым относятся те,

в которых в субъектный состав правоотношений в обязательном порядке включены властные субъекты (государственные органы, должностные лица). Таким образом, в данном разрезе понятие «публичный» означает фактически участие государственных институтов. Безусловно, это не в полной мере тот контекст, который имеет место в рамках анализируемого предмета исследования. В частности, в п.1, ст. 11 ЗРК «О культуре» говорится о возможности участников спортивных мероприятий использовать символику и иные средства публичного выражения индивидуального мнения [125]. В свою очередь, в п.1, ст. 12 ЗРК «О культуре» указывается на публичный характер исполнения и показа театральных постановок [125]. В ст. 1 ЗРК «О средствах массовой информации» непосредственно СМИ определяется как та или иная форма периодического публичного распространения информации [126]. В соответствии с ч. 1 ст. 387 ГК РК, определяется понятие «публичный договор», под которым понимается обязанность предпринимателя предоставить товары, выполнить работы или оказать услуги любому лицу, кто к ним обратится [127]. Указание на публичный характер мероприятий имеет место также и в нормативных постановлениях ВС РК (при этом без легальной расшифровки соответствующего понятия) [128].

Таким образом, общим в данном небольшом иллюстративном ряде является то обстоятельство, что законодатель, используя термин «публичный», фактически интерпретирует его как всеобщий, массовый, рассчитанный на неограниченную по численности аудиторию и т.д. То есть фактически презюмируется выраженный внешний характер тех или иных действий, той или иной деятельности. Аналогичны трактовки и частных теоретических изысканиях. Так, в частности, А.Б. Бекмагамбетов, В.П. Ревин, В.В. Ревина анализируя понятие «публичные призывы», считают, что «публичность означает, что призывы обращены к широкому кругу людей» [129], не уточняя насколько широк должен быть этот круг. И.И. Рогов и К.Ж. Балтабаев также используют оборот «широкий круг людей», рассматривая вопросы мер уголовного преследования за «публичные призывы к насилию», «публичное оскорбление», «публичную клевету» и пр. [130]. В свою очередь, Е.О. Тузельбаев акцентирует внимание на том, что специфика деятельности полиции осуществляется публично, то есть на виду у населения [131]. Фактически в данном случае также имеет место частный случай отражения понятия «публичный» - то есть явный, внешне воспринимаемый, не скрываемый от других лиц (а иногда и специально имеющий явную внешнюю объективацию, которая не только допустима, но и желательна). Иной акцент, не в полной мере связанный с исследуемым, отмечается в характеристике теоретико-правового статуса сотрудников ОВД, данного Е.Т. Жалбуровым, при котором акцентируется внимание на публичность как необходимый признак их деятельности [132].

Данный дефинитивный анализ можно продолжить дальше в рамках иных частных интерпретаций и фиксаций. Вместе с тем, подтверждается дихотомия термина «публичный»: во-первых, он может отражать характер тех или иных действий, поведения (деятельности), осуществляемый от имени государства и с

его санкции; во-вторых (трактовка, соответствующая контексту исследования) – это качественное обозначение того или иного явления, действия, деятельности и т.д., для которых характерна открытость для визуального и иного восприятия со стороны значительного количества граждан.

Как и в контексте определения термина «публичный», в национальном законодательстве не раскрывается трактовка понятия «мероприятие». В толковом словаре С.И. Ожегова под мероприятием предлагают понимать «совокупность действий, объединённых одной общественно значимой задачей» [133]. При этом в отдельных законодательных актах РК термин «мероприятие» используется как для обозначения немассовых [134], так и массовых видов деятельности (действий) [135].

Таким образом, при объединении понятий «публичный» и «мероприятие» в единое понятие «публичное мероприятие» происходит необходимый семантический симбиоз, с помощью которого устанавливаются необходимые смысловые акценты. Соответственно, публичное мероприятие – это какая-то внешняя форма поведения одного человека, группы людей или значительной массы участников, которая изначально направлена на внешнюю объективацию, не тяготеет к тем или иным скрытым от общественности формам реализации. Как совершенно справедливо указывается в исследованиях, при комбинации термина «публичное мероприятие», как правило, имеются в виду именно те формы мирных манифестаций, которые являются предметом исследования в настоящем подразделе [136].

В отношении иных мероприятий (акций) используется термин «массовое». Фактически массовое мероприятие может по своим качествам быть публичным, а публичное массовым. Однако акцент на том обстоятельстве, что к публичным мероприятиям относятся именно митинги, демонстрации, шествия, собрания и пикетирование имеет определенный смысл: побуждения организаторов и участников заключаются в привлечении внимания общественности, должностных лиц государства к тому или иному вопросу, проблеме. При этом имеет место не адресная атрибутивность, например, как в контексте зрелищных, спортивных мероприятий, которые рассчитаны на массовость, но исключительно в отношении тех лиц, кто сам выражает соответствующую заинтересованность. В анализируемых публичных мероприятиях их внешняя атрибутика (публичность) заключается в том, чтобы привлечь внимание и индифферентных лиц, и лиц, имеющих прямо противоположную позицию.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что казахстанский законодатель использует понятие «публичное мероприятие» при определении через него термина «мирное собрание». Вместе с тем, само понятие публичного мероприятия отсутствует. Законодательная практика стран ближнего зарубежья демонстрирует иные подходы. Так, в РФ понятие публичного мероприятия дано в ст. 2 Федерального закона от 19.06.2004 г. №54-ФЗ: «открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических

партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики» [137]. В соответствии со ст. 2 ныне утратившего силу Закона Кыргызской Республики от 23 июля 2002 г. №120, публичное мероприятие определялось как «открытая, мирная, безоружная, доступная каждому, проводимая в форме митинга, демонстрации, манифестации, уличного шествия, пикетирования, голодовки либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Кыргызской Республики, политических партий, профсоюзных, общественных и религиозных организаций» [138]. Согласно Закона Эстонской Республики «О публичных собраниях», понятие публичного мероприятия определяется как «собрания, демонстрации, митинги, пикеты, религиозные мероприятия, шествия и иные манифестации, проводимые под открытым небом на площадях, дорогах, улицах, в парках и других общественных местах» [139]. А согласно Закону Армении от 14.04.2011 г., публичное собрание определяется как «мирное и без оружия временное присутствие двух или более лиц в каком-либо месте с намерением формирования или выражения общего мнения по вопросам, представляющим общественный интерес» [56].

При этом вполне допустимо сочетание понятий «публичное» и «массовое» (то есть «публичное массовое мероприятие»), однако казахстанский законодатель не применяет подобную градацию при построении дефинитивного ряда Закона РК от 25 мая 2020 г. №333-VI. Полагаем, что данное решение не в полной мере соответствует логики регулирования соответствующего сегмента общественных отношений. Так, в частности, исследователи определяют понятие «массовое мероприятие» как «организованное действие (совокупность действий), совершающееся в общественных местах, с участием больших масс (групп) людей в целях удовлетворения их потребностей в экономической, политической, социально-культурной, духовной и других сферах» [140]. В данном случае следует обратить внимание на два аспекта. Во-первых, среди перечисленных автором сегментов указывается также и политическая сфера. Полагаем, что данное обстоятельство, в целом, не препятствует ранее приведенному разграничению публичного и массового мероприятия, поскольку реализация политических интересов может быть не только в формате митингов, демонстраций, собраний, шествий и пикетирования (в частности, это могут быть какие-то электоральные акции в поддержку кандидатов и др.). Равно как и публичное мероприятие может проводиться не только с политическими целями. Соответственно, явных противоречий в данном случае нет.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что при определении понятия «массовое мероприятие» в выше приведенной цитате применяется его оценка через участие «больших масс (групп) людей». В значительной степени оценочный признак, который требует более или менее точных параметров

конкретизации. При этом в исследованиях подчеркивается то обстоятельство, что массовый характер мероприятия сопровождается явно выраженными отличительными характеристиками (изменение в ритме жизни населенного пункта, риски нарушения общественной безопасности и общественного порядка, риски осложнения оперативной обстановки по причине эмоциональности участников, которая может приобретать радикальные формы и т.д.), что требует от сотрудников ОВД применения более существенных организационных затрат в связи с обеспечением проведения данных мероприятий [141]. Дополнительный учет критерия массовости мероприятия предполагает и необходимость принятия во внимание доказанных психологией особенностей «массового поведения», когда практически неизбежно возникает механизм эмоционального заражения, возникновения ощущения солидарности с остальными участниками массовых акций, что может привести к неконтролируемым формам поведения [142].

При этом, в отличие от ранее приведенного определения, когда массовое мероприятие определяется через указание на участие «больших масс (групп) людей», в теории имеют место и иные трактовки, в том числе с попыткой конкретизации численности участников данных мероприятий. Так, по мнению А.Е. Маслова, «массовые мероприятия, как правило, доступны большому количеству граждан и проводятся на улицах, площадях, в общественных зданиях, концертных залах, на спортивно-зрелищных сооружениях, специальных трассах и в других общественных местах городов и населенных пунктов» [143]. В свою очередь, М.А. Камиллов называет следующие признаки массового мероприятия: 1) массовость (участие 2-х и более человек); 2) организованность; 3) целенаправленность; 4) мирность; 5) открытость; 6) проведение в общественном месте [144]. Интересно, что в науке имеются различные классификации массовых публичных мероприятий, в том числе, и с акцентом на его географический охват (районные, межрайонные, областного, межобластного, государственного масштаба) [145]. В качестве теоретического основания для классификации публичных мероприятий критерий «масштаба» обозначался и другими авторами [146].

Мы объединили некоторые спорные вопросы, непосредственно связанные с признаком «массовости» в два связанных, но самостоятельных сегмента. Во-первых, вопрос о понятии «массовое мероприятие». Учитывая, что сам фактор массовости имеет значение преимущественно только с точки зрения обеспечения общественного порядка, соответствующий вопрос был сформулирован для сотрудников полиции. Подавляющее большинство (84,72%) посчитали, что массовым следует считать мероприятие, в котором участвует 100 и более человек; 7,96% полагают, что «порогом» массовости является количество в 50 человек. Меньшие и большие количественные показатели были отмечены единичными респондентами. Как мы уже ранее указали, в опыте зарубежных стран фрагментарно имеет место учет количественного критерия (в частности, отсутствие необходимости в уведомлении при количественном составе не более 100 участников). Полагаем, что лояльное отношение законодателя к проведению мирных собраний, не

обладающих признаком «массовости» (здесь можно взять за основу полученные в ходе опроса результаты – не более 100 человек) необходимо отнести к перспективам дальнейшего развития национального механизма реализации права на мирные собрания. К сожалению, в Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года производится только констатация факта принятия нового профильного Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI и отсутствуют какие-либо проекции на перспективу развития [147]. Полагаем, что, наряду с ранее отмеченными вопросами (в частности, с необходимостью включения в легальное поле понятия «спонтанные собрания») следует постепенно идти в сторону легализации любого мирного собрания, не являющегося массовым.

Второй вопрос – относительно мирных собраний, имеющих межрегиональный характер. К сожалению, в теоретических исследованиях (за исключением единичных, которые мы ранее процитировали), географический аспект мирных собраний учитывается крайне слабо. Вместе с тем, Казахстан имеет достаточно выраженную историю межрегиональных протестов, которые приобретали заметные и даже радикальные формы («земельные протесты» 2016 года, протестная активность 2019 года, политическая нестабильность в январе 2022 года). Мы отнесли соответствующий вопрос к сотрудникам полиции: «Как Вы оцениваете ситуации, в которых несанкционированные собрания имеют межрегиональный характер»? При этом наиболее частым вариантом ответа стало указание на то, что обеспечение общественного порядка в подобных ситуациях связано с заметными затруднениями, поскольку имеет эффект повышенной эмоциональности участников (49,36% респондентов). 32,16% опрошенных указали, что в ряде случаев могут возникнуть затруднения в связи с необходимостью перераспределения сил, решением организационных моментов, а также с точки зрения воздействия на организаторов и участников. Только 17,19% посчитали, что деятельность полиции в данном случае ничем не отличается от деятельности при локальных акциях. При этом в частных комментариях 4,46% отметили, что подобные акции часто перерастают в массовые беспорядки; а 1,91% указали на повышенную активность участников подобных акций, что требует заметно больших усилий по охране общественного порядка.

С учетом полученных данных и опыта политических протестов в Казахстане, полагаем обоснованным предложение о введении квалифицирующего признака «в отношении публичного мероприятия, имеющего межрегиональный характер» для оценки действий организаторов (соорганизаторов) подобных публичных акций (для участников публичных мероприятий данный признак должен сохранять индифферентное значение).

Таким образом, подводя итог теоретическим вопросам, исследованным в данном подразделе диссертации, возможна формулировка следующих основных выводов:

1. Закрытый перечень форм мирных собраний, установленный Законом РК от 25.05.2020 г. №333-VI, фактически выводит в нелегальное поле значительный спектр иных возможных форм протестной активности,

автоматически переводя их в нелегальное поле. К этим формам, в частности, следует отнести различные формы политической активности молодежи, а также получившие распространение формы протестной активности онлайн («онлайн митинги»). В целях стимулирования политической активности молодежи необходимо установить открытый перечень мирных собраний (путем текстуального дополнения текста Закона указанием на «иные публичные мероприятия»).

2. Необходимо устранение спорных вопросов регламентации пикетирования в Законе РК от 25.05.2020 г. Во-первых, моносубъектность как легальный признак пикетирования в Законе РК от 25.05.2020 г. не имеет реальной логической основы, поскольку пикетирование объективно может иметь со стороны нескольких участников («групповые пикеты»). Во-вторых, учитывая то обстоятельство, что одиночные пикеты не несут потенциальных рисков для нарушения общественной безопасности, следует отказаться от уведомительного порядка их проведения.

3. Спонтанные публичные мероприятия должны получить легальное оформление в тексте Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI. Учитывая то обстоятельство, что данные акции, как правило, происходят как ситуационное реагирование более или менее значительного числа граждан на резонансные события, уравнивание их в правовом поле с несанкционированными собраниями (что, в частности, следует из проведенного нами опроса) представляется необоснованным. Данное решение, с одной стороны, станет отражением приверженности принципу обеспечения доступа граждан к реализации права на мирные собрания; с другой стороны – явится своего рода защитой от ситуаций, когда государство и его институты выглядят либо беспомощными (при неконтролируемом течение спонтанных акций), либо чрезмерно авторитарными (в случае их необоснованного пресечения).

4. Необходима верификация в тексте Закона РК от 25.05.2020 г. такой формы протестной активности, как собрания в онлайн режиме. Учитывая то обстоятельство, что подобные акции не сопряжены с возникновением риском для общественной опасности и общественного порядка, следует установить для них облегченный уведомительный режим. В отношении спонтанных акций для подобных собраний следует, аналогично иным публичным мероприятиям, исходить из принципа презумпции в пользу проведения собрания.

5. Учитывая то обстоятельство, что критерий «массовости» мирного собрания является решающим с точки зрения обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, необходима поэтапный переход на учет данного принципа непосредственно в тексте Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI с постепенным отказом (по мере демократизации общества) от необходимости уведомительного порядка в отношении мирных собраний немассового характера (до 100 человек);

6. С учетом политического опыта Казахстана в вопросах протестной социально-политической активности и наличия объективных затруднений в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности, равно как и рисков «эмоционального заражения» в случаях проведения

несанкционированных собраний межрегионального характера, полагаем целесообразным включение в качестве квалифицирующего признака оценки действий организаторов (соорганизаторов) следующего обстоятельства: «в отношении публичного мероприятия, имеющего межрегиональный характер».

В следующем разделе настоящей диссертации будут исследованы отдельные аспекты вопросов установления административно-правового запрета в ст. 488 КРКоАП, касающиеся как традиционных аспектов оценки составов административных правонарушений, так и дискуссионных параметров фиксации отдельных признаков непосредственно в анализируемой статье КРКоАП. При этом по ходу исследования будет неоднократно иметь место указание на то обстоятельство, что бланкетный характер норм, включенных в ст. 488 КРКоАП, является причиной ее достаточно лаконичных законодательных формулировок. Вместе с тем, данное обстоятельство не означает, что непосредственная квалификация по данной статье не сопряжена с отдельными сложностями, в том числе, обусловленными необходимостью корреспондирования с нормами профильного законодательства, регулирующего вопросы относительно порядка организации и проведения мирных собраний в РК. При этом предметом регулирования в ст. 488 КРКоАП выступает деятельность лиц, непосредственно занимающихся организацией, проведением мирных собраний или участвующих в этих мероприятиях либо в нарушение установленного законом порядка, либо с нарушением правил проведения данных мероприятий.

2.1 Порядок организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан как непосредственный объект административно-правовой охраны в ст. 488 КРКоАП

Порядок мирных собраний, будучи включенным в родовой объект, именуемый «порядок управления» фактически является непосредственным объектом административно-правовой охраны в ст. 488 КРКоАП. При этом в структуре понятия «порядок мирных собраний» мы будем оценивать всю совокупность процедурных аспектов, которые связаны с вопросами уведомления (согласования заявления) с местными исполнительными органами, а равно непосредственно с действиями по организации и проведению мирных собраний.

Фактически нормы законодательства, регламентирующие вопросы организации и проведения мирных собраний, являются опосредованным отражением реальной доступности для граждан государства международно-правового и конституционного права на внешнее выражение своего мнения. В целом, два неравнозначных по семантическому наполнению термина «порядок проведения мирных собраний» и «механизм реализации права на мирные собрания» являются по своему содержанию весьма близкими, пересекающимися понятиями. Как указывается в теории права, механизм реализации прав и свобод граждан представляет собой «комплекс взаимосогласованных мер материально-технического, организационно-управленческого, идеологического (социально-психологического и социально-юридического характера, осуществляемых государством, его органами и должностными лицами и имеющих своим назначением обеспечить реальное действие прав и свобод, то есть создать условия, при которых граждане, объединения и организации могут беспрепятственно и эффективно использовать предоставляемые им возможности для удовлетворения многообразных интересов и потребностей» [148]. Соответственно, установленный законодательством в каждый отдельно взятый период времени порядок мирных собраний является фундаментом для формирования соответствующего механизма (с дополнением мер иного, не правового характера). Причем, в контексте оцениваемого явления мы бы к перечисленным автором аспектам причислили и политический фактор, поскольку его влияние на данный механизм является неизбежным.

Право на мирные собрания – это тот инструмент социально-политической активности, который при всей презумпции демократических ценностей в государстве не может иметь характер тотального дозволения. Как указывает Б. Бимбер, участие в коллективных акциях представляет собой пересечение публичной сферы и частных интересов [149]. В особенности в случаях проявления массовой публичной активности следует учитывать, что имеют место различные психологические закономерности действий масс людей, сопровождающиеся возможностью манипулятивных практик, агрессивного

информационного воздействия, эффектом эмоционального заражения и т.д. Соответственно, существует целый спектр причин, в результате действия которых отдельно взятый человек полагает форму «массового действия» наиболее приемлемой и результативной. Как указывает зарубежный социолог М. Олсон, предпочтительность избрания участия в тех или иных формах «массового действия» заключается в том, что в больших группах в гораздо меньшей степени выражено давление на отдельных ее участников [150]. Таким образом, полное отсутствие ограничительных механизмов (как минимум, необходимости прохождения определенной процедуры уведомления о проведении мирного собрания) является настолько же нежелательным, насколько и создание чрезмерных бюрократических помех.

Вместе с тем, оценивая установленный в Казахстане порядок мирных собраний, который регламентирован профильным Законом от 25 мая 2020 г. №333-VI, следует исходить из ранее неоднократно акцентированных презумпций обязательной гарантированности конституционного права граждан на свободу мирных собраний. При этом сам механизм реализации данного права, который обеспечивается законодательной фиксацией порядка организации и проведения мирных собраний является максимально доступным предметом внешней оценки (в гораздо большей степени, нежели нормы административного, уголовного законодательства, устанавливающие ответственность за нарушение данного порядка). Именно по этой причине в преддверии принятия действующего Закона РК от 25 мая 2020 г. №333-VI имели место оживленные дискуссии в СМИ, в различных сегментах политической активности казахстанского общества именно по процедурным вопросам проведения мирных собраний.

Порядок мирных собраний, непосредственно отражающийся на эффективности механизма реализации соответствующего конституционного права, должен соответствовать принципу баланса публичных и частных интересов. При этом уровень свободы на реализацию данного права далеко не в обязательном порядке обеспечивается лаконичностью законодательных предписаний. Напротив, отсутствие четкой регламентации, приводящее к тем или иным разночтениям, может отрицательно отразиться на доступности реализации права на мирные собрания гражданами государства. В этом смысле в сравнительном аспекте Закон РК от 25.05.2020 г. №333-VI в определенном смысле выигрывает у своего предшественника – Закона от 17.03.1995 г. №2126. В данном случае следует отметить, что четкая юридическая процедура является своего рода гарантом того, что соответствующее право граждан будет иметь максимально беспрепятственный доступ и наиболее приемлемые формы реализации. В этом смысле совершенно справедливо определение понятия «юридическая процедура» в теории в качестве урегулированного законами порядка совершения юридических действий, направленных на достижение юридического результата [151].

Юридическая процедура, таким образом, необходима для того, чтобы обеспечить реализацию норм материального права (в нашем случае – материальной нормы конституционного права, касающейся права граждан на

мирные собрания), в том числе посредством обеспеченности теми или иными санкциями [152].

Правовая особенность ситуации, складывающейся в связи с необходимостью установления четких юридических процедур организации и проведения мирных собраний, заключается в том, что сама сущность данного права неизбежно связана с определенной степенью антагонизма (в большей или меньшей степени) между гражданским обществом и политической властью в стране. Закономерно предположить, что публичные мирные акции, лояльные функционирующей системе государства, едва ли встретят сопротивление со стороны местных органов власти. Скорее, следует предположить совершенно обратную ситуацию всемерной поддержки, вплоть до организационной помощи и даже агитации. Соответственно, в свою очередь, гражданское общество (в данном случае, в целом, в контексте функционирования гражданского общества мы мыслим и случаи единоличных мирных акций) также стремится к тому, чтобы использовать имеющийся потенциал для самореализации, внешнего выражения своего права на свободу мыслей, мнений, отношения к тем или иным действиям, событиям, процессам.

Действительно, право на мирные собрания является неразрывно связанным с правом на свободу слова, мыслей, убеждений, поскольку во всех этих средствах выражения себя вовне гражданское общество реализует сущностное назначение понятия «свобода». При этом специфика выражения гражданской свободы в мирных собраниях заключается в том, что они фактически являются «концентратом свободы», наиболее явным (открытым, демонстративным) способом данного выражения, особенно в массовых формах. Именно по этой причине авторы, оценивая природу мирных собраний, наибольший акцент ставят на их протестном характере [153].

Несмотря на то обстоятельство, что массовость является одним из наиболее значимых признаков большинства форм мирных собраний (за исключением единоличных или немногочисленных акций), следует признать, что данный признак, тем не менее, не является решающим. Так, в частности, одной из распространенных форм политической активности стало подписание различного рода петиций (в том числе, в онлайн режиме). Вместе с тем, в отношении данного вида активности, которая также может иметь явно выраженный протестный характер, отсутствуют те или иные ограничительные юридические процедуры, за исключением очевидных запретов на распространение того или иного вида информации (содержащей незаконные призывы, материалы экстремистского характера и т.д.). Полагаем, что это связано с тем, что именно публичность мероприятий, возможность визуализации со стороны других граждан, риски эффекта эмоционального заражения, перерастания в агрессивные и противоправные формы поведения и т.д. являются причиной того, что вопросы выработки соответствующих юридических процедур всегда являются объектом пристального внимания как со стороны представителей государственной власти, так и со стороны общественности.

Юридические процедуры, оформляющие порядок мирных собраний в РК,

в целом, отражают все основные правила их оформления. Во-первых, их выработка предполагает цель достижения конкретного правового результата – создание реального механизма для реализации гражданами конституционного права на мирные собрания. Во-вторых, данные юридические процедуры включают в себя определенную совокупность действий, актов поведения (а по некоторым моментам и их последовательность), которые в обязательном порядке должны иметь место. В-третьих, юридическая процедура должна иметь одновременно и дифференцированный (например, для различных форм мирных собраний), и унифицированный (в частности, установление общих требований для организаторов и участников) характер. В-четвертых, юридическая процедура отражает некую динамичную модель, поскольку представляет собой определенную последовательность вплоть до реализации соответствующего права (или признания невозможности его реализации). В-пятых, неизбежно имеет место определенная иерархия, поскольку реакция местных исполнительных органов является центральным элементом в общем механизме реализации, даже при максимально дозированном, согласительном характере взаимодействия. Наконец, в-шестых, в обязательном порядке предполагается взаимная ответственность сторон в механизме обеспечения права на мирные собрания.

При сочетании всех перечисленных аспектов следует учитывать, что их комбинация необходима для достижения основной цели – реализации права граждан на мирные собрания, то есть конкретного материального права [154]. Таким образом, юридическая процедура отвечает признакам любой другой процедуры с тем отличием, что она функционирует именно в правовой среде [155]. Именно по этой причине, как мы уже указали в предыдущем подразделе исследования, крайне нежелательно, чтобы в вопросах регулирования мирных собраний формировался тот или иной вакуум (в частности, в контексте так называемых, «спонтанных» мирных собраний). В подобной ситуации объективация данного явления в правовом поле необходима, как минимум, для придания им какого-то правового статуса. К настоящему времени в контексте спонтанных мирных собраний фактически действует только принцип презумпции в пользу проведения мирного собрания (п. 5 ст. 3 Закона от 25.05.2020 г. №333-VI). Вместе с тем, подобные ситуации выпадают из рамок действующих правовых процедур, что фактически требует привлечения к ответственности лиц, организовавших или участвовавших в подобных акциях. В связи с чем мы дополнительно ставим акцент относительно того, что детализация юридической процедуры вовсе не однозначна бюрократизму, другим негативным проявлениям в механизме обеспечения порядка мирных собраний.

В контексте анализируемого вопроса следует также особо отметить, что лейтмотивом международных рекомендаций, равно как общественных дискуссий непосредственно в РК является то обстоятельство, что реализация права на мирные собрания должна иметь не охранительный, а регулятивный характер. То есть установление тех или иных правил, включенных в общую юридическую процедуру, не должно иметь характер явно выраженных

препятствий, ограничений, не обусловленных необходимостью. Только в этом случае соответствующие процедуры будут изначально иметь неконфликтный характер [156], что и является желаемым результатом. С этой точки зрения оценка количества запретов и ограничений в рамках действующего Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI (равно как предшествующего нормативного акта) является обязательной проекцией и объема ответственности в административно-деликтном поле (а, в ряде случаев, и в уголовно-правовом). В этом смысле следует учитывать, что исследуемые юридические процедуры должны в каждом отдельном фрагменте правовой фиксации соответствовать правовому целеполаганию (реализации права на мирные собрания), а также иметь объективную социальную обусловленность [157]. Как мы уже указали, стремление к реализации права на мирные собрания относится к тем сферам установления баланса между частными и публичными интересами, которые требуют постоянно оценки и обеспечения, поскольку сама природа политической власти всегда предполагает внутренний вектор в сторону авторитарности, купированию тех или иных форм протестных настроений.

В рамках проводимого в настоящем подразделе исследования мы используем термин «порядок мирных собраний», под которым фактически понимается совокупность таких составляющих, как порядок организации и проведения, а также порядок уведомительных (согласительных) процедур с органами власти. При этом можно согласиться с исследователями, которые указывают, что слово «порядок» предполагает некую иерархичную структуру, которая не сочетается с собственно природой права на мирные собрания. Для преодоления данного противоречия предлагается использовать термин «система организации и проведения» мирных собраний, который позволил бы в большей степени отразить сущность тех процедур, которые складываются в связи с необходимостью регулирования реализации права на мирные собрания [158]. Фактически, по мнению автора, система складывается из нескольких отдельно взятых порядков, которые в своей совокупности формируют национальную модель, характерную для того или иного государства, исходя из суммарной оценки всех законодательных предписаний. Мы в этом смысле полагаем, что терминологическая дискуссия носит вторичный характер, поскольку в большей степени значение имеет содержательное наполнение соответствующих предписаний. При этом, соотнося с целями настоящего исследования, слово «порядок» в большей степени отражает непосредственный объект административно-правовой охраны.

Исходя из результатов исследования международных стандартов в отношении мирных собраний, а также опыта законодательного регулирования вопроса в зарубежных странах, следует признать, что международные рекомендации до настоящего времени не имеют аутентичного воплощения ни в одной законодательной практике. Это, в частности, подтверждается и деятельностью международных судебных инстанций (элементы которой фрагментарно используются и в настоящем исследовании), поскольку периодически рассматриваются жалобы и в отношении национальных юрисдикций, традиционно расцениваемых как очевидные демократические

режимы. В этом смысле казахстанский опыт законодательной регламентации порядка мирных собраний находится еще фактически на начальных стадиях.

При этом краткий сопоставительный анализ основных положений Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI с предшествующим Законом от 17.03.1995 г. №2126 свидетельствует о том, что целый ряд изменений следует оценить как концептуальные. Те многочисленные критические оценки, которые сопровождали процесс принятия действующего нормативного акта, безусловно, заслуживают внимания. Вместе с тем, единовременное приближение к «чистым» международным стандартам едва ли было бы возможным.

Так, в частности, при сопоставлении указанных двух законодательных актов, отражающих правовую хронологию развития механизма обеспечения права граждан на мирные собрания, обращает на себя внимание целый ряд обстоятельств, свидетельствующих о том, что порядок мирных собраний в РК (который фактически и поставлен под административно-правовую охрану в качестве непосредственного объекта ст. 488 КРКоАП) претерпел определенные изменения. При этом фактически «стартом» для пересмотра нормативных основ механизма реализации права на мирные собрания стала инициатива К.-Ж.К. Токаева, сформулированная в Послании народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» от 2 сентября 2019 года. В частности, было отмечено: «Если мирные акции не преследуют цель нарушения закона и покоя граждан, то нужно идти навстречу и в установленном законом порядке давать разрешения на их проведение, выделять для этого специальные места. Причем, не на окраинах городов» [5].

Таким образом, были поставлены необходимые акценты как раз вокруг наиболее проблемных вопросов, возникающих в рамках существовавшего на тот период времени порядка мирных собраний в стране: наличие «непрозрачных» ограничений и препятствий со стороны местных исполнительных органов, а также существенная ограниченность мест, в которых разрешалось проводить мирные собрания. Соответственно, МИОР РК было поручено разработать закон о мирных собраниях. Достаточно сжатые сроки разработки законопроекта и принятия действующего Закона от 25.05.2020 г. №333-VI сопровождалось активным обсуждением практически всех нововведений со стороны общественности, правозащитников, представителей СМИ.

Исследование вопроса о порядке мирных собраний как непосредственном объекте административно-правовой охраны в ст. 488 КРКоАП имеет значение с точки зрения того, что именно нарушения в структуре соответствующих процедур будут оцениваться как деликтные и, соответственно, приводить к применению мер административно-правового воздействия. Все это является неизбежным следствием явно выраженного бланкетного характера ст. 488 КРКоАП. Таким образом, наличие тех или иных противоречий в профильном Законе РК от 25.05.2020 г. №333-VI неизбежно приведет к тому, что реализация административной ответственности не будет отвечать социально-правовому смыслу административно-правовой охраны и даже приводить к тем или иным

факторам дискриминационного характера.

Именно дискриминационный аспект, как мы полагаем, должен быть оценен в первую очередь, поскольку он имеет значение как с точки зрения фактора ответственности, так и с точки зрения соответствия международным стандартам. В данном случае обращает на себя внимание расхождение в структуре принципов организации и проведения мирных собраний в РК и в международно-правовых документах, формирующих международные стандарты. Так, согласно ст. 3 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI, к данным принципам относятся: ненасильственный характер; законность; обеспечение государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц; добровольность участия; презумпция в пользу проведения; ответственность сторон [72].

Последовательность перечисления данных принципов может вызвать определенные вопросы (в частности, по какой причине принцип законности назван вторым после принципа ненасильственного характера). Однако в большей степени обращает на себя внимание не последовательность, а комплектация принципов. Обращаясь к Руководящим принципам по свободе мирных собраний 2010 года, обнаруживаем следующие основополагающие принципы в отношении мирных собраний: презумпция в пользу проведения собраний (п. 2.1); позитивные обязательства государства по содействию (п. 2.2); законность (2.3); пропорциональность (2.4); недискриминация (2.5); надлежащая администрация (2.6); ответственность административного органа (2.7) [49]. Даже при поверхностной оценке обнаруживаются заметные различия в комплектации принципов в международных стандартах и национальном законодательстве. В частности, явно обращает на себя внимание то обстоятельство, что в международных стандартах акцентируется ответственность государства и административных органов (а не взаимная ответственность).

Полагаем, что особого внимания заслуживает принцип недискриминации, поскольку он является «сквозным» межотраслевым принципом, закрепленным, в том числе и на уровне Конституции РК. В соответствии с п. 2.5 Руководящих правил 2010 г., «каждый имеет право на свободу мирных собраний. При регулировании свободы собраний соответствующие органы власти обязаны не допускать дискриминации ни по какому признаку в отношении какого-либо лица или группы лиц» [49]. Далее производится детализация о необходимости исключения дискриминации по таким признакам, как принадлежность к любому виду меньшинств (этнических, религиозных, сексуальных и т.д.); к незарегистрированным организациям; по половому и возрастному признаку (в частности, отношении детей); по принципу наличия гражданства страны (на это обстоятельство мы особо обратили внимание в предыдущем подразделе работы); в отношении лиц с психическими расстройствами; в отношении сотрудников правоохранительных органов.

Как мы уже указывали ранее, в каждый отдельно взятый период времени законодательство ни одной страны, даже имеющей выраженные демократические инструменты, не соответствует в полной мере существующим

международным стандартам, что обусловлено спецификой самого права на мирные собрания и наличием неизбежных коллизий при его реализации со значительным количеством государственных и общественных интересов. В частности, в отношении сотрудников правоохранительных органов, в целом, Закон РК от 25.05.2020 г. не предусматривает никаких ограничений, причем, как в формате функции организатора, так и участника мирного собрания. Вместе с тем, концепт всего законодательства, оформляющего вопросы правоохранительной службы в РК, хоть и не содержит прямых ограничений, но, тем не менее, свидетельствует о том, что публично-политическая активность со стороны правоохранителей исключается. Так, в соответствии с п.1 ч. 1 ст. 17 Закона РК «О правоохранительной службе» содержится даже запрет на создание и участие в профсоюзах и иных объединениях, деятельность которых имеет политические интересы, в том числе и защиту социально-экономических, трудовых прав по принципу профессиональной общности [159]. В соответствии с положениями Этического кодекса, на сотрудников правоохранительных органов налагаются ограничения в вопросах публичного выражения своего мнения, что фактически исключает допустимость их политической активности. Так, в частности, указывается, что «сотрудникам не следует публично выражать свое мнение по вопросам государственной политики и служебной деятельности, если оно не соответствует основным направлениям политики государства...» [160].

Таким образом, действующее законодательство ограничивает все типы политической активности со стороны сотрудников правоохранительных органов, причем, не только в протестном аспекте, но и в аспекте лояльной политической активности. Можно предположить, что сотрудник правоохранительного органа может участвовать в мирных собраниях в частном качестве (просто как гражданин РК), но, учитывая неизбежную коллизию с ограничениями в связи с правоохранительной службой, подобные ситуации мыслимы чисто гипотетически.

В контексте исследуемого принципа обращают на себя внимание ограничения в отношении организатора мирного собрания, предусмотренные ч. 6 ст. 5 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI. Так, в частности, указывается, что организатором мирного собрания не может быть лицо, которому по приговору суда назначено наказание в виде исправительных работ, привлечение к общественным работам, ограничение свободы, ареста, лишения свободы, на период отбывания наказания (п. 1 ч. 6 ст. 5). В отличие от иных запретов, установленных указанной статьей, данный запрет вызывает определенные вопросы. В частности, закономерен вопрос относительно того, что является социально-правовым основанием запрета для лиц, отбывающих данные виды уголовного наказания (за исключением ареста и лишения свободы в силу их сопряженности с физической изоляцией). В контексте отбывания ареста или лишения свободы ограничение обусловлено тем обстоятельством, что лицо фактически не может быть организатором мирного собрания, как минимум, по той причине, что не имеет возможности непосредственно на нем присутствовать и осуществлять руководство. Данное

обстоятельство несколько нивелирует дискриминационный аспект установленного Законом РК от 25.05.2020 г. ограничения именно в отношении данной категории лиц, отбывающих наказание.

Исследователи вопросов политических прав осужденных периодически поднимают вопрос о том, что в отношении этих прав непосредственно уголовно-исполнительное законодательство не содержит никаких специальных указаний. В соответствии с чем, в теории присутствует фактически консенсус относительно того, что значительное количество политических прав не могут реализовываться осужденными, находящимися в изоляции, по причине необходимости обеспечения режима учреждения [161]. При этом в отдельных как специальных, так и общетеоретических исследованиях имеют место аргументации относительно необходимых «подвижек» в области политических прав осужденных, отбывающих наказание в виде лишения свободы. Однако они преимущественно касаются избирательных прав. Так, в частности, исследователи указывают на необходимость наделения осужденных к лишению свободы активным избирательным правом для преодоления явного противоречия между фактором наделения данным конституционным правом и невозможностью его реализации [162].

Другие авторы обосновывают необходимость наделения осужденных соответствующим правом, исходя из психологического фактора повышения их ответственности и ощущения сопричастности с делами государства и общества (что, фактически, можно расценивать и как ресоциализирующий инструмент) [163]. И.Л. Трунов, в свою очередь, иллюстрируя несоответствие тотального запрета на активное избирательное право, указывает в качестве одного из возможных способов снижения его дискриминационного эффекта за счет дифференцированного подхода в осужденным (в частности, признание данного права для осужденных за неосторожные преступления, умышленные посягательства небольшой и средней тяжести и т.д.) [164]. Безусловно, любые ограничения «статусного» характера, налагаемые на осужденных к лишению свободы, в той или иной части носят дискриминационный характер. При этом в исследованиях также указывается на необходимость максимально возможного расширения контактов осужденных с «широкой социальной средой» [165]. Безусловно, в данном случае речь идет, в первую очередь, об иных социальных коммуникациях, не связанных с реализацией политических прав.

Мы склонны согласиться с утверждением, что отсутствие у осужденных, находящихся в изоляции от общества, возможностей к реализации большинства политических прав следует связывать исключительно с самим фактором изоляции и требованиями соблюдения режима. Фактически не сам вид назначенного судом наказания, а фактор пребывания в изоляции является в данном случае решающим. То есть, к примеру осужденные к лишению свободы, но с применением отсрочки, условного осуждения, либо условно-досрочно освобожденные из учреждений уголовно-исполнительной системы не ограничиваются в данном праве. Это фактически следует и из самого

текста п. 1 ч. 6 ст. 5 Закона РК от 25.05.2020 г., где прямо указывается «на период отбывания наказания». Хотя данная конструкция имеет явный смысловой дефект, поскольку и осужденный условно, и лицо, к которому применено условно-досрочное освобождение фактически также находятся в стадии отбывания наказания.

В свете приведенных обстоятельств дополнительно возникает, как минимум, два вопроса. Во-первых, Закон РК от 25 мая 2020 г. №333-VI фактически содержит в себе ограничения конституционного права, предусмотренного ст. 32 Конституции РК (права на мирные собрания) [1]. В этом смысле закономерна постановка вопроса о том, что соответствующие ограничения должны отвечать, в том числе, и конституционно-правовым основам правового статуса человека и гражданина. Если в ч. 3 ст. 33 Конституции прямо установлено, что право избирать и быть избранным ограничивается исключительно в отношении лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда, то в контексте права на мирные собрания Закон от 25.05.2020 г. №333-VI допускает необоснованное расширение ограничений. Данные ограничения неизбежно приведут к тому, что лицу, отбывающему наказание, в том числе, в виде исправительных работ, привлечения к общественным работам, ограничения свободы, будет уже на начальном этапе отказано в праве быть организатором мирного собрания.

Соответственно, в случае спонтанных мирных акций (о проблематике которых мы уже неоднократно ставили вопрос) в рамках действующего законодательства (ст. 488 КРКоАП) имеются все основания для привлечения данных лиц к административной ответственности по причине анализируемых законодательных ограничений. Кроме того, логика законодателя в отношении перечня уголовных наказаний, по факту отбывания которых осужденный не может выступать в качестве организатора мирных собраний, является непонятной и по причине невключения в данный список такого наказания, как штраф (который, в частности, может уплачиваться в рассрочку). Полагаем, что действующее правило п. 1 ч. 6 ст. 5 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI является дискриминационным и требующим надлежащей коррекции. В частности, в соответствии с международным требованиям пропорциональности, надлежит налагать только те ограничения, которые являются неизбежными с минимальным вмешательством [49].

Уместно будет обратиться и к международным стандартам, касающимся правового положения осужденных к различным видам наказания. Так, в частности, в соответствии с Правилom 5 Минимальных стандартных правил в отношении обращения с заключенными (Правилами Нельсона Манделы) от 2015 года, «тюремный режим должен стремиться сводить до минимума ту разницу между жизнью в тюрьме и жизнью на свободе, которая ослабляет чувство ответственности заключенных или уважение их достоинства как человеческой личности» [166]. В данном случае следует признать, что международные стандарты призывают исключительно к минимизации последствий осуждения в сравнении с жизнью на свободе. Соответственно, в ряде случаев, к которым, безусловно, относится и возможность реализации

права на мирные собрания, определенные ограничения неизбежны и допустимы. Напротив, в соответствии с п. 3.10 Минимальных стандартных правил ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила), «в ходе применения не связанных с тюремным заключением мер права правонарушителя не ограничиваются в большей степени, чем это санкционировано компетентным органом, вынесшим первоначальное решение» [167]. Ни УК РК, ни УИК РК не предусматривают какие-либо варианты ограничения осужденных к альтернативным наказаниям в их политических правах, в том числе, и в праве на мирные собрания. Соответственно, анализируемое положение Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI следует признать ошибочным и не соответствующим как духу Конституции РК, так и действующим международным стандартам.

Напротив, мы полагаем, что следует осуществлять поиск для гармонизации в объеме политических прав осужденных, в том числе, и к лишению свободы. Так, в частности, в науке уже высказывались заслуживающие внимания предложения о наделении осужденных правом коллективной петиции [168]. Полагая, это один из возможных способов относительного нивелирования результатов ущемления политических прав осужденных к лишению свободы в связи с фактом изоляции.

Таким образом, подводя итог проведенному теоретическому анализу, можно сформулировать следующие выводы. Во-первых, отсутствие в перечне принципов, предусмотренных ст. 3 Закона РК от 25.05.2020 г. принципа недискриминации представляется своего рода просчетом законодателя, который привел, в частности, к тому выраженному дефекту, который был нами рассмотрен. Во-вторых, ограничение возможности лица быть организатором мирного собрания в случаях, когда он отбывает любой вид наказания, не связанный с изоляцией от общества, является неконституционным и не соответствующим международным стандартам. Данный явный дефект должен быть подвергнут коррекции, что существенно и для объекта настоящего исследования, поскольку он неизбежно приведет к диспропорциям в вопросах привлечения к административной ответственности организаторов мирных собраний.

Следует акцентировать внимание на том обстоятельстве, что дискриминационные аспекты, на которые мы указываем по ходу теоретического анализа, в большей степени формируются в отношении фигуры организатора мирных собраний, поскольку в отношении участников Закон РК от 25.05.2020 г. №333-VI не содержит никаких дополнительных ограничений, за исключением указания на добровольность участия и необходимости соблюдения правил участия в мирном собрании (ст. 6). Что же касается фигуры организатора мирного собрания, то возникает еще целый ряд вопросов, которые также заслуживают внимания с точки зрения целей настоящего исследования.

Так, в частности, мы уже ранее указывали на то обстоятельство, что уведомительный характер одиночного пикетирования в Законе РК от 25.05.2020 г. является не в полной мере соответствующим принципам обеспечения права на мирные собрания в государстве. Исследуемый аспект позволяет нам вновь

акцентировать внимание на данном обстоятельстве. Во-первых, проведение несанкционированного одиночного пикета в случаях, когда он будет осуществлен без предварительного уведомления, не нарушает ни один из принципов, перечисленных в ст. 3 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI. Так, если в отношении иных форм мирных собраний можно вести речь о нарушении принципа п. 3 ст. 3 данного Закона (обеспечение государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц), то в отношении одиночного пикета это логически невозможно, поскольку он является единоличной публичной акцией. Кроме того, в контексте ранее рассмотренного вопроса относительно ограничений для фигуры организатора мирных собраний, в трактовке одиночного пикета возникают определенные затруднения в отношении оценки соответствующий действий: следует ли исполнителя одиночного пикета относить к фигуре организатора или расценивать его в качестве участника мирного собрания. На данное обстоятельство совершенно справедливо обращают внимание некоторые авторы [169]. Учитывая то обстоятельство, что данный вопрос никак не конкретизируется в Законе РК от 25.05.2020 г. №333-VI, а также с учетом аргументов, приведенных в предыдущих подразделах работы, полагаем, что в отношении одиночного пикетирования следует исключить ограничения по его проведению.

Немаловажным вопросом в контексте нашего исследования является также и вопрос о пределах административно-правовой ответственности организаторов и участников мирных собраний. Учитывая бланкетный характер большинства предписаний ст. 488 КРКоАП, закономерно, что при решении соответствующего вопроса (о пределах административной ответственности) требуется обращение непосредственно к соответствующим статьям Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI. Так, в частности, к нарушениям собственно порядка мирных собраний со стороны организатора (то есть фактически к содержанию объективной стороны соответствующего административного правонарушения) будет относиться: несоблюдение уведомительного порядка проведения; проведение агитации с нарушением установленных законодательством требований; непринятие мер к обеспечению общественного порядка (перечисленные обстоятельства – исходя из трактовки содержания ст. 4 Закона РК от 25.05.2020 г.); нарушение любой обязанности, предусмотренной ч. 2 ст. 6, а также любого запрета, установленного ч. 3 ст. 6 данного нормативного акта. При этом целый ряд требования и запретов в отношении организатора мирного собрания содержит потенциальную сопряженность с другими формами административной деликтности и даже со сферой уголовной ответственности. К ним, в частности, могут относиться невыполнение требования представителей местных исполнительных органов или сотрудников правоохранительных органов, возникшие в связи с необходимостью обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, прав и свобод других граждан; осуществление незаконных призывов во время мирного собрания, в том числе, преследуемых в уголовно-правовом порядке; фактор наличия оружия или иных предметов, которые могут быть использованы в

качестве оружия; использование запрещенной символики и т.д. Во всех подобных ситуациях при привлечении к административной ответственности по ст. 488 КРКоАП должна производиться, в том числе, полная правовая оценка и в рамках иных составов КРКоАП, а также УК РК.

Вместе с тем, учитывая то обстоятельство, что осуществить прогноз всех вариантов развития событий в период проведения мирного собрания фактически невозможно, равно как и, в ряде случаев, принять меры к купированию негативных факторов, ответственность организатора мирных собраний должна иметь некоторые пределы. Международные рекомендации также уделяют данному вопросу отдельное внимание. Так, в частности, в п. 5.7. Руководящих принципов по свободе мирных собраний 2010 года указывается, что «организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за невыполнение ими своих обязанностей при условии, что они прилагали разумные усилия к их выполнению. Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за действия отдельных участников собрания, лиц, не участвовавших в собрании, или за действия провокаторов» [49].

Генезис конкретно взятого мирного собрания может сопровождаться целым рядом факторов, действие которых трудно прогнозировать. В этом смысле вопросы действия провокаторов, стремящихся к дискредитации мирного собрания до настоящего времени весьма слабо освещены в теоретических исследованиях. Вместе с тем, действия провокаторов могут существенным образом повлиять как на ход проведения мирного собрания, так и, в перспективе, на ответственность его организаторов и участников. Правовые исследования провокационной деятельности к настоящему времени представлены весьма незначительным объемом, причем преимущественно в уголовно-правовом разрезе (учитывая наличие уголовно-правовых запретов в отношении отдельных видов провокации преступления). При этом исследователи преимущественно сходятся в том, что провокационная деятельность существенно осложняет правовую оценку конкретной ситуации и требует определенного законодательного учета. В частности, в отдельных диссертационных исследованиях дается определение понятия: «провокационная деятельность - это деятельность лица, направленная на возбуждение желания у другого лица к совершению различного рода действий, влекущих для последнего наступление вредных последствий» [170]. Обращает на себя также внимание мнение исследователей относительно положительного опыта Республики Казахстан, установившего уголовную ответственность за провокацию любого преступления (наряду с законодательством таких стран, как Испания, Франция, Грузия и др.) [171]. Действительно, Законом РК от 6 октября 2020 г. №365-VI УК РК был дополнен новой статьей 412-1 «Провокация преступления» [172], что следует рассматривать как шаг на пути к повышению гарантий законности при привлечении спровоцированных лиц к уголовной ответственности по факту совершения любого преступления (ранее наказуемой была только провокация взятки или коммерческого подкупа).

В административно-правовом поле вопросы провокации правонарушений до настоящего времени оформления не получили. Вместе с тем, исследуемый

нами вопрос относительно пределов ответственности организаторов мирных собраний требует его проработки. Так, на вопрос относительно того, насколько часто в деятельности полиции по охране общественного порядка в ходе проведения мирных собраний имеют место случаи действий провокаторов, 16,24% респондентов ответили, что подобные ситуации являются достаточно распространенными; при этом 78% указали на то, что случаи провокации случаются периодически.

В этом смысле, полагаем, требуется прямая имплементация ранее процитированного правила, касающегося ответственности организаторов мирных собраний, установленного в Руководящих принципах по проведению мирных собраний 2010 г. Исходя из общепринятых приемов законодательной техники, данное правило следует разместить в примечании к статье 488 КРКоАП. Кроме того, для придания данному аспекту большей динамики, в том числе с точки зрения воспрепятствования провокационной деятельности в период проведения мирных собраний, полагаем, что риски подобной деструктивной деятельности должны быть учтены также и в деятельности сотрудников правоохранительных органов, ответственных за обеспечение охраны общественной безопасности и общественного порядка в ходе мирных собраний.

При этом исследователи, осуществляющие реконструкцию отдельных конкретных массовых акций, в рамках возможных сценариев развития событий мирных собраний указывают на достаточно характерную деятельность провокаторов, которые призывают собравшихся не подчиняться требованиям полиции и к прочим незаконным действиям [173]. В других работах подчеркивается, что провокации на мирных собраниях могут быть направлены не только на непосредственных их участников, но и на самих представителей власти с целью их дискредитации в глазах присутствующих и «расшатывания» ситуации [174]. Для этого предлагаем п. 11 Инструкции по обеспечению охраны общественного порядка сотрудниками полиции при проведении мирных собраний от 27 января 2023 г. [175] дополнить за счет указания в качестве одной из обязанностей сотрудников правоохранительных органов указание на обязанность выявлять и пресекать действия провокаторов, вплоть до применения мер административной ответственности при наличии в их действиях составов правонарушений.

Здесь также отметим, что «пределы ответственности» должны иметь место не только в отношении организаторов мирных собраний, но и в отношении участников. Фактически к участникам мирных собраний Закон РК от 25.05.2020 г. №333-VI предъявляет требования, во многом схожие с требованиями к организатору (за исключением «статусных правил», которые необходимо соблюдать для того, чтобы иметь возможность выступать в качестве организатора мирного собрания). Текстуальный анализ ст. 5 и ст. 6 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI явно демонстрирует практически полную схожесть требований к поведению организатора и участника (для последнего, к примеру, существует специальное правило не участвовать за материальное вознаграждение). Вместе с тем, следует признать, что участник, в отличие от

организатора мирного собрания, может являться гораздо менее информированным лицом, что во многом будет зависеть от степени его активности. Так, участник мирного собрания может как иметь опыт участия в подобных акциях, так и быть «новичком». В этом смысле особое значение приобретают вопросы агитации, соблюдение правил при освещении информации о подготовке и проведении мирного собрания в СМИ, соцсетях, иных каналах передачи информации.

В соответствии с п. 4 ст. 4 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI, проведение агитации любыми не запрещенными законом способами фактически включено в понятие «организация мирного собрания». При этом в неоднократно цитируемых Руководящих принципах по проведению мирных собраний 2010 г. отмечается, что государство должно помогать распространять без помех информацию о проведении публичных мероприятий [49]. В Законе от 25.05.2020 г. вопрос агитации непосредственно регламентируется в ст. 15, где указано, на право беспрепятственного проведения агитации организатором мирного собрания или иным гражданином, в том числе с использованием символики, иллюстративного материала, но с обязательным требованием временных рамок. К данным временным ограничениям (то есть фактически отправной точкой для начала законной агитации) законодатель относит: 1) истечение срока рассмотрения уведомления или заявления о получении согласования; 2) предоставление организатором мирного собрания согласия на изменение места и (или маршрута) следования либо времени проведения.

Вопрос относительно агитации мирного собрания требует оценки двух основных аспектов, имеющих прямо противоположную направленность. Спорность законодательного установления относительно разрешенных сроков агитационной деятельности существенно ограничивает организаторов мирного собрания в плане возможности максимального привлечения внимания к соответствующему мероприятию. В соответствии со ст. 10 Конвенции о правах человека, провозглашается право каждого на свободу получения и распространения информации и идеи без какого-либо вмешательства со стороны публичных властей и независимо от государственных границ [47]. Основным лейтмотивом Руководящих принципов по организации мирных собраний 2010 года также является постоянное указание на принцип минимального вмешательства и грамотного администрирования. Несмотря на факультативный вопрос агитации (в сравнении с иными процедурными вопросами, оформляющими порядок мирных собраний в РК), ее роль для граждан, стремящихся к реализации своего права на свободное выражение мнения нельзя недооценивать.

Агитация является средством коммуникации и выражается «в виде сообщения, несущего установленный коммуникатором смысл, побуждающий адресата к действию, имеющему политическое значение или политическое последствие» [176]. В п. 2 ст. 1 Закона РК от 16 ноября 2015 года №401-V «О доступе к информации» содержится аналогичное международным стандартам право, именуемое «доступ к информации», содержание которого трактуется как «гарантированное государством, закреплённое в Конституции и

законах Республики Казахстан право каждого свободно получать и распространять информацию любым не запрещенным законом способом» [177]. Аналогично, в соответствии с ч. 1 ст. 2 Закона РК от 23 июля 1999 года №451-І «О средствах массовой информации», «свобода слова, творчества, выражения в печатной и иной форме своих взглядов и убеждений, получения и распространения информации любым не запрещенным законом способом гарантируются Конституцией Республики Казахстан. Цензура запрещается» [126].

Запрет на распространение агитационного материала до временных параметров, указанных в ст. 15 Закона РК от 25.05.2020 г. может, безусловно иметь определенные рациональные причины, однако эти причины, скорее, имеют характер скрытого ограничения для добросовестных организаторов мирных собраний. Так, В.В. Вышкварцев указывает, что в позитивных целях ограничение возможности агитации до окончания согласительных процедур по проведению мирного собрания может, с одной стороны, иметь характер превентивного ограничения от рисков быть привлеченными к ответственности граждан, которые ошибочно соберутся в ненадлежащем месте или в ненадлежащее время (в случае, если они восприняли предварительную информацию, которая в последующем была изменена). Вместе с тем, сам автор полагает данную причину недостаточно весомой [178].

В Казахстане отсутствует по данному вопросу практика конституционного судопроизводства (практика работы Конституционного Суда РК была возобновлена только в конце 2022 г.). Для сравнения, в практике Конституционного Суда РФ имели место обращения в связи с ограничением права на предварительную агитацию к мирному собранию до момента окончательного решения вопроса о месте (маршруте), времени проведения собрания. В частности, в ответе на одну из жалоб по данному вопросу содержится комментарий относительно чрезмерности требования по ограничению агитации до момента согласования с местными исполнительными органами: «Организатор должен скрывать от всех, в том числе и от потенциальных сторонников - участников, даже информацию о том, что он подал уведомление о проведении мероприятия, так как это может рассматриваться как агитация - завуалированная, косвенная, но все же агитация - за проведение этого мероприятия в том месте и в то время, которые указаны в поданном уведомлении при отсутствии согласования с уполномоченным органом» [95]. С.Ю. Кондаков высказывает мнение, что подобные ограничения в вопросах предварительной агитации не соответствуют международным рекомендациям по проведению мирных собраний. По мнению автора, «публичное мероприятие требует большого количества времени для оповещения возможных участников, иногда на это может потребоваться несколько недель. Неправильно предоставлять возможность для его агитации только после согласования уведомления о нём, когда до дня его проведения остаются считанные дни [179].

В свете изложенного полагаем, что существующие требования Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI по своему содержанию имеют ограничительный

характер, что недопустимо. В частности, это также идет в разрез с принципом презумпции в пользу проведения мирного собрания (ст. 3 Закона от 25.05.2020 г. №333-VI). Принцип презумпции в пользу проведения мирного собрания был впервые нормативно обозначен именно в Законе РК от 25.05.2020 г. №333-VI (в предшествующем Законе от 17.03.1995 г. №2126 вообще отсутствовал перечень принципов). По нашему мнению, равно как и по мнению значительной части исследователей, непосредственно занимающихся вопросами имплементации международных стандартов в механизм реализации права на мирные собрания, соответствующая презумпция должна рассматриваться как своего рода «сквозной» фактор, через который следует производить оценку всех принимаемых решений со стороны местных исполнительных органов, полиции и др. (в том числе, и при внесении изменений в нормы профильного или смежного законодательства, касающегося мирных собраний). Как указывают исследователи, презумпция в пользу проведения мирного собрания должна рассматриваться как «совокупность конституционных и законодательных положений, устанавливающих гарантии создания достаточных юридических механизмов и процедур, позволяющих сделать реализацию свободы собраний доступной и не обремененной излишним бюрократическим регулированием, а также оказание содействия со стороны государственных и иных органов лицам и группам лиц, желающим провести мирное собрание» [110, с. 54-58].

В этом смысле правила агитации, установленные ст. 15 Закона РК от 25.05.2020 г. имеют явно выраженный ограничительный характер, поскольку проведение агитации непосредственно включено в структуру понятия «организация мирного собрания», а, соответственно, нарушение ее правил может привести к ответственности по ст. 488 КРКоАП, что приведет к тому, что планируемое мирное собрание может не состояться. Примечательно, что в подзаконных актах обнаруживаются даже более выраженные формы учета анализируемой презумпции. Так, в частности, в соответствии Главой 5 «Особенности обеспечения охраны общественного порядка при проведении мирных собраний, организуемых и проводимых с нарушением Закона» Инструкции по обеспечению охраны общественного порядка сотрудниками полиции при проведении мирных собраний от 27 января 2023 г., деятельность сотрудников полиции в случае такого рода мирных собраний (с нарушением закона), тем не менее, носит явный характер невмешательства и ориентирована исключительно на пресечение нарушений, но не на прекращение мирного собрания [175].

Таким образом, полагаем, что решение данного вопроса имеет значение как непосредственно в контексте более четкого определения непосредственно порядка мирных собраний в РК, так и в вопросах конкретизации непосредственного объекта административно-правовой охраны по ст. 488 КРКоАП. Наличие формальных критериев для привлечения к административной ответственности (нарушение сроков агитационной деятельности) способно привести к нивелированию основных принципов, зафиксированных в Законе РК от 25.05.2020 г. №333-VI. Соответственно,

полагаем, что возможности по агитации со стороны организаторов мирных собраний и иных граждан должны быть расширены и не ограничиваться указанными в действующей редакции ст. 15 сроками. Для минимизации потенциальных дефектов агитационного информирования возможно, на наш взгляд, только установление ограничения в отношении информирования о точном времени и месте (маршруте) проведения мирного собрания (но не о самом факте его организации). Так, в частности, по результатам опроса судей на вопрос «Является ли, на Ваш взгляд, нарушение правил проведения агитации мирного собрания достаточным для привлечения к ответственности по соответствующим частям ст. 488 КРКоАП?» наиболее частым (47,67%) стал ответ, что это является прямым нарушением закона, в силу чего требуется привлечение к административной ответственности. Вместе с тем, 24,41% опрошенных судей полагают, что нарушение порядка агитации в практике привлечения к административной ответственности не учитывается, а 25,58% указали, что в силу незначительной степени общественной опасности данное обстоятельство может оцениваться только в совокупности с другими нарушениями. Таким образом, все-таки преобладает практика привлечения к ответственности за нарушение порядка агитационной деятельности в рамках организации мирного собрания.

С другой стороны, следует признать и возможные случаи, когда в силу недостоверной или заведомо ложной информации (в том числе провокативного характера, на что мы уже обратили ранее внимание) может иметь место собрание граждан, не осведомленных о том, что соответствующее не является согласованным. Подобные риски требуют того, чтобы граждане в таких ситуациях не привлекались к административной ответственности, а при ошибочном административно-правовом принуждении – освобождались. Соответственно, по аналогии с ранее предложенным примечанием относительно пределов ответственности организаторов мирных собраний, необходимо в примечании к ст. 488 КРКоАП включить основание для непривлечения участников мирных собраний к ответственности в случаях, когда в связи с недостоверной или недобросовестной информацией они имели ошибочное представление о законности мирного собрания либо о месте (маршруте) или времени его проведения.

Таким образом, подводя итог теоретическому исследованию, проведенному в рамках настоящего подраздела, полагаем обоснованным формулировку следующих основных выводов:

1. При оценке международных стандартов с Законом РК от 25.05.2020 г. №333-VI обнаруживаются заметные различия в комплектации принципов проведения мирных собраний. Одним из принципиальных аспектов в данном случае является принцип недискриминации, который в Законе РК от 25.05.2020 г. №333-VI вообще не включен в систему принципов (требует коррекции). По этой причине формируются отдельные чрезмерные, не обусловленные необходимостью ограничения. Действующее правило п. 1 ч. 6 ст. 5 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI является дискриминационным и требующим надлежащей коррекции (в соответствии с международным требованием

пропорциональности, надлежит налагать только те ограничения, которые являются неизбежными с минимальным вмешательством). Соответственно ограничение права быть организатором мирного собрания в отношении всех категорий осужденных, перечисленных в п. 1 ч. 6 ст. 5 Закона РК от 25.05.2020 г., является чрезмерным и должно быть ограничено исключительно лицами, находящимися в местах изоляции от общества.

2. Требуется повышение гарантий относительно пропорциональности административной ответственности организаторов мирных собраний, в том числе, в случаях действий провокаторов. В связи с чем, в Примечании к ст. 488 КРКоАП следует произвести имплементацию п. 5.7. Руководящих принципов по свободе мирных собраний 2010 года: «организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за невыполнение ими своих обязанностей при условии, что они прилагали разумные усилия к их выполнению. Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за действия отдельных участников собрания, лиц, не участвовавших в собрании, или за действия провокаторов».

3. Для достижения пропорциональности административной ответственности участников мирных собраний, в примечание к ст. 488 КРКоАП включить основание для непривлечения участников мирных собраний к ответственности в случаях, когда в связи с недостоверной или недобросовестной информацией они имели ошибочное представление о законности мирного собрания либо о месте (маршруте) или времени его проведения.

4. Пункт 11 Инструкции по обеспечению охраны общественного порядка сотрудниками полиции при проведении мирных собраний от 27 января 2023 года необходимо дополнить обязанностью сотрудников правоохранительных органов выявлять и пресекать действия провокаторов, вплоть до применения мер административной ответственности при наличии в их действиях составов правонарушений.

5. Установленные Законом РК от 25.05.2020 г. №333-VI временные ограничения для проведения агитации (истечение срока рассмотрения уведомления или заявления о получении согласования; предоставление организатором мирного собрания согласия на изменение места и (или маршрута) следования либо времени проведения) являются чрезмерными, при этом формирующими риски для лиц быть привлеченным к административной ответственности за нарушение порядка организации мирного собрания. В силу чего, агитация относительно самого содержания мирного собрания (за исключением точного указания даты и места проведения) должна быть признана законной и до завершения процедуры согласования.

2.2 Характеристика составов административных правонарушений, предусмотренных ст. 488 КРКоАП

Учитывая существование определенной социально-правовой коллизии в вопросах соблюдения баланса между неотъемлемых прав граждан свободно выражать свое мнение и необходимостью государственной контрольной

деятельности в вопросах недопущения нарушений данного самовыражения, имеет место необходимость в определении параметров деликтности и преступности отдельных действий граждан. Максимальный объем репрессивно-принудительного воздействия концентрируется в сфере административно-деликтной ответственности, и только в наиболее общественно опасных формах требуется установление уголовно-правовых запретов. При этом, как совершенно справедливо указывают исследователи, высокая динамичность сферы использования гражданами права на публичные мероприятия (в отличие от советского периода) фактически привела к тому, что административно-правовой контекст регулирования уже фактически внедрен в конституционно-правовой сегмент [180, 181]. Соответственно, административно-правовые запреты, сконцентрированные в ст. 488 КРКоАП являются своего рода «конституционными ограничениями», поскольку сама Конституция РК предполагает соответствующие возможности.

Специфика правового запрета заключается в том, что он содержит запретительную модель регулирования, определенный круг адресатов и, соответственно, меры реагирования в случае его нарушения [182]. Учитывая моделирующую функцию административно-правовых запретов, они фактически в своей совокупности составляют правовую сущность многочисленных административно-правовых режимов. В теории административного права имеют место как попытки обособления самостоятельной сферы изучения понятия и порядка формулирования административно-правовых запретов [183], так и значительное количество исследований, посвященных их классификации, анализу особенностей действия и реализации, в том числе, в сопоставлении с уголовно-правовыми запретами [184]. Как указывают исследователи, сфера административно-деликтного законодательства является наиболее объемной по количеству правовых запретов как с точки зрения их содержательного многообразия, так и с позиции адресации значительному кругу субъектов (в противовес административно-правовым запретам, адресованным исключительно государственным служащим) [185].

Специфика административно-правового запрета в контексте ст. 488 КРКоАП характеризуется рядом признаков, которые во многом предопределяют основные вопросы, традиционно возникающие в связи с его правового природой, формой закрепления и последствиями правоприменения. Во-первых, это его явно выраженный бланкетный характер, поскольку оценка соответствующих запретов ст. 488 КРКоАП возможна только в контексте предписаний Закона РК «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» от 25 мая 2020 года №333-VI [72]. Во-вторых, консолидация нескольких административно-правовых запретов в рамках ст. 488 КРКоАП имеет конкурирующий характер со ст.ст. 155 и 400 УК РК [186]. Как указал в своей докторской диссертации А.В. Кирип, на протяжении уже длительного периода времени развитие административно-деликтного и уголовного законодательства имеет общие закономерности, которые подлежат учету и в дальнейшем развитии данных отраслей [187].

Иных коллизионных моментов, в частности, связанных с рисками противоречивой оценки в рамках межотраслевых вопросов [188], запреты ст. 448 КРКоАП не содержат.

Вместе с тем, законодательное построение административно-правового запрета в ст. 488 КРКоАП имеет правоприменительные риски в связи с активным использованием приема корреспондирования с нормами УК РК (чч. 1-3, 5-7 ст. 488 КРКоАП, содержащие оговорку об отсутствии признаков уголовно наказуемого деяния). Исследователи часто высказывают озабоченность по поводу существования недостаточно «прозрачных» границ размежевания сферы административной и уголовной ответственности [189].

Таким образом, выраженная социально-значимая коннотация данного запрета, несмотря на его относительную конструктивную простоту, содержит значительное количество проблемных аспектов. Они связаны не только с законодательной техникой и практикой реализации административной ответственности, но и с концентрированным выражением современного состояния механизма реализации политических прав и свобод граждан. Соответственно, содержание и репрессивность запрета, установленного в ст. 488 КРКоАП является производной от законодательно закрепленных в Законе РК от 25 мая 2020 г. №333-VI механизмов реализации права граждан на организацию и проведение мирных собраний. Таким образом, административно-правовой запрет ст. 488 КРКоАП носит инструментальный характер, фактически реализующий политику государства в лице органов ее исполнительной власти в контексте обеспечения и реализации права граждан на участие в мирных собраниях.

Ю.Н. Слепченко, характеризуя признаки административно-правовых запретов, называет среди прочих (общеобязательность, формальная определенность, взаимовыгодность для власти и общества и др.) также и такой признак, как «пассивный характер желаемого поведения» [190]. Это непротиворечивый вывод, так как запрет предполагает, что его соблюдение должно выражаться в воздержании от нарушения соответствующих правил. Вместе с тем, в контексте исследуемого состава ст. 488 КРКоАП будет уместным произвести оговорку, что наличие соответствующих запретов не должно являться сдерживающим фактором для надлежащего (установленного законом) порядка реализации права на свободу организации и проведения мирных собраний. Соответственно, чем меньше противоречий и скрытых угроз неправильного правоприменения в контексте ст. 488 КРКоАП, тем меньше риски нежелательного ограничительного воздействия на политические свободы граждан.

Как указывает в своем исследовании О.С. Рогачева, эффективность норм административно-деликтного права возможно оценивать в рамках нескольких аспектов: целевого, социального, экономического и психологического [191]. В контексте ст. 488 КРКоАП особо обозначается специфичность социального и психологического аспекта эффективности, которые фактически и являются одним из лейтмотивов настоящего исследования. С одной стороны, социальный аспект эффективности, отражающий социальные ожидания и социальные

интересы в соответствующем запрете (фактически его соответствие запросу гражданского общества на объем и гарантированность политической свободы в виде права на мирные собрания). С другой – психологический, связанный с готовностью граждан соблюдать соответствующие запреты. В этом смысле норма ст. 488 КРКоАП (равно как и практика ее применения) могут обладать определенным индикативным потенциалом в оценке обоснованности точечного репрессивного воздействия в отношении лиц, нарушающих соответствующий запрет, и его соответствия социальным оценкам, ожиданиям и ощущениям.

С одной стороны, установление административно-правового запрета, по смысловому содержанию соответствующего тому, что имеет место в рамках ст. 488 КРКоАП, является неизбежным, поскольку само право на свободу политического самовыражения с необходимостью детерминирует и случаи злоупотребления данным правом. В этом смысле риски произвольной деликтивизации со стороны законодателя, на которые нередко указывают исследователи [192], не являются явно выраженными и преимущественно сводятся к оценке степени репрессивности санкций. С другой стороны, современные исследователи ставят вопрос о необходимости развития теории административной деликтолизации, которая должна исследовать обоснованность и закономерности установления административно-правовых запретов, а также социально-правовую значимость их содержания [193].

В контексте ст. 488 КРКоАП, при оценке ее текстуального содержания, в целом, отсутствует возможность оценки ее репрессивности (за исключением анализа санкций в режиме сопоставления с иными составами правонарушений). Как мы уже указали, степень лояльности или репрессивности изначально заключены в содержательном контексте профильного нормативного акта, регулирующего вопросы организации и проведения мирных собраний. Таким образом, критерий общественной опасности тех или иных форм нарушений в рамках реализации права на мирные собрания предопределен в рамках Закона от 25 мая 2020 года №333-VI, а в ст. 488 КРКоАП он в большей степени конкретизирован в контексте сформулированных санкций. Значение санкций нельзя недооценивать, поскольку «правовые запреты действуют только тогда, когда они обеспечены соответствующими, соразмерными санкциями» [194]. Таким образом, административные санкции, являющиеся фактически концентратом всего процесса реализации административной ответственности, в обязательном порядке должны становиться предметом анализа.

Согласно п. 1 ст. 25 КРКоАП, под административным правонарушением понимается противоправное, виновное (умышленное или неосторожное) действие (бездействие) физического лица или противоправное действие (бездействие) юридического лица, за которое предусмотрена административная ответственность [81]. Теоретическая стабильность в контексте трактовки понятия «административное правонарушение» во многом объясняется тем, что его оценка преимущественно базируется на легальном определении в нормах административно-деликтного законодательства. Кроме того, в данном случае необходимо учитывать и то обстоятельство, что гарантом этой стабильности также является и формально-текстуальная паритетность с определением

признаков уголовного правонарушения в ст. 10 УК РК (с аналогичными признаками общественной опасности, противоправности, виновности и наказуемости).

Вместе с тем, в теории нередко предпринимаются и попытки некоторой ревизии данного понятия либо изменения параметров оценки его легальных признаков. Так, в частности, по мнению П.И. Кононова, в понятие «административное правонарушение» должен включаться признак, персонифицирующий субъекта его совершения (физического или юридического лица), в том числе и в контексте его способности нести административную ответственность [195]. В свою очередь, П.П. Серков, исследуя современные подходы к трактовке понятия административной ответственности, дополнительно указывает на межотраслевой характер административных правонарушений, в связи с чем полагает, что в самой дефиниции должно быть отражено то обстоятельство, что административным правонарушением является деяние, «по своему характеру и степени общественной опасности не отвечающее критериям правонарушения, влекущего гражданско-правовую, дисциплинарную или уголовную ответственность» [196]. И.А. Мартынов полагает, что в группе признаков, характеризующих понятие «административное правонарушение» следует добавить указание на отсутствие обстоятельств, исключающих административную деликтность [197]. При этом автор указывает на то обстоятельство, что в структуре признаков административного правонарушения не следует упоминать критерий общественной опасности по той причине, что это существенно нивелирует границы с определением понятия преступления в уголовном законе.

Вопрос относительно признания за административным правонарушением признака общественной опасности (либо его вариации «общественной вредности») уже достаточно долго обсуждается в теории административного права и сохраняет свою актуальность до настоящего времени. Во многом это обусловлено тотальным ростом реальной сферы административной деликтности, которая имеет место в последние годы. Так, в частности, А.Н. Дерюга выстраивает свою аргументацию о необходимости легальной верификации признака общественной опасности административных правонарушений посредством оценки как самого административного законодательства (в частности, указания на применение строгих мер в процессе реализации ответственности), так и констатации массового характера совершаемых административных деликтов [198]. Аналогичные аргументы высказываются и авторами недавних исследований с предложением о включении данного признака в структуру легальной дефиниции понятия административного правонарушения (они также преимущественно основываются на констатации динамического фактора возрастания как объема, так и тяжести административной деликтности) [199].

Мы в рамках настоящего исследования не будем уделять внимание данной дискуссии, выразив свое мнение, что, безусловно, определенный параметр общественной опасности (вредности) должен присутствовать в

структуре признаков административного правонарушения. В отсутствие материального критерия деликтолизации существуют риски повышения ее произвольности, явного преобладания нормативного начала над социальной обусловленностью. При этом следует учитывать, что в динамике развития административно-деликтного и уголовного законодательства на протяжении последних лет имели место такие существенные «подвижки», которые еще более усложняют однозначное решение данного вопроса. В частности, в период действия УК РК 1997 года с 2011 года вплоть до его отмены с принятием УК РК 2014 года и вступлением его в силу с 1 января 2015 года действовал институт административной преюдиции (ст. 10-1) [40], включенный Законом РК от 18 января №393-IV [38].

С принятием УК РК 2014 года от административной преюдиции отказались, что, в целом не исключает актуализацию данного вопроса в будущем. Как писали накануне включения данного института в уголовный закон казахстанские исследователи, в Казахстане отсутствуют нормативные или технические сложности для возврата к использованию административной преюдиции [200]. Уже с включением данного института в УК РК 1997 года казахстанское научное сообщество активно протестовало против данного нововведения, приводя развернутую аргументацию [201]. Вместе с тем, в уголовном законодательстве стран СНГ данный институт не только применяется, но и имеет тенденцию к расширению объема использования. В контексте нашего исследования данное обстоятельство преимущественно акцентируется с тем, чтобы обозначить весьма подвижную границу в определении признака общественной опасности, что дополнительно подтверждается включением категории «уголовный проступок» в УК РК 2014 года.

В свою очередь, состав административного правонарушения (в отличие от понятия «административное правонарушение»), если исходить из его трактовки в теории административного права, является более консенсуальным понятием с точки зрения достаточной согласованности теоретических позиций. Под ним традиционно понимается совокупность объективных и субъективных признаков, установленных законодательством и характеризующих деяние в качестве административного деликта [202]. При этом преобладают исследования, которые сводят понимание состава административного правонарушения к практически аутентичному с его трактовкой в рамках уголовно-правовой теории (в том числе, включая деление на формальные и материальные составы) [203].

Таким образом, в контексте оценки понятия «состав административного правонарушения» фактически отсутствует теоретическая полемика. В частности, П.И. Кононов вообще полагает необходимым закрепить непосредственно в КоАП легальное определение всех элементов состава административного правонарушения (объекта, объективной стороны, субъекта и субъективной стороны) [195, с. 29]. Отсутствие хотя бы одного из признаков административного правонарушения свидетельствует, соответственно, и об отсутствии состава административного правонарушения, в связи с чем,

согласно п. 2 ст. 741 КРКоАП, данный факт является обстоятельством, исключающим производство по делу об административном правонарушении [81].

Состав ст. 488 КРКоАП «Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний» относится к административным правонарушениям, посягающим на установленный порядок управления, закрепленный в качестве родового объекта в Главе 27 КРКоАП. В свою очередь, установленный порядок организации и проведения мирных собраний предусмотрен Законом от 25 мая 2020 года №333-VI, который конкретизирует (реализует) статью 32 Конституции Республики Казахстан [1]. При этом, как мы ранее упоминали, ст. 488 КРКоАП фактически выполняет роль своего рода «конституционного ограничения», непосредственно воплощенного в запрете на действия, связанные со злоупотреблением правом на организацию и проведение мирных собраний. Таким образом, 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».

За непродолжительный период действия КРКоАП с января 2015 года до мая 2020 года объем самостоятельных административно-правовых запретов в рамках ст. 488 КРКоАП возрос в 4 раза (с 3-х составов до 12-ти). Фактически преимущественно произошло своего рода «разукрупнение» ранее действовавших составов, однако появились и отдельные новые законодательные решения (в частности, включение самостоятельного состава в отношении случаев совершения соответствующих действий иностранцами или лицами без гражданства). При этом первоначальная редакция ст. 488 КРКоАП 2014 года была практически аутентична редакции ст. 373 КРКоАП 2001 года накануне принятия нового КРКоАП [40]. Что же касается динамики изменений в рамках ст. 373 КРКоАП 2001 года, то ее основным отличительным моментом являлось то обстоятельство, что в 2005 году была введена ответственность для участников соответствующих публичных мероприятий (ранее была ответственность только за организацию и проведение) [204].

Заслуживает отдельного внимания вопрос об определении объекта правонарушения, предусмотренного ст. 448 КРКоАП. Исходя из традиционного понимания родового и непосредственного объекта, закономерен вывод о том, что родовым объектом анализируемого состава правонарушения является установленный порядок управления, а непосредственным – общественные отношения, связанные с обеспечением законного порядка организации и проведения мирных собраний, определенного профильным законом. При этом суть самих публичных мероприятия (мирных собраний) в дифференциации их разновидности в настоящее время не детализируется в диспозициях ст. 488 КРКоАП, что фактически свидетельствует о том, что законодатель уравнивает их правовой характер, равно как и ответственность за допущение нарушений по их организации, проведению, а также участию в них. Детальное рассмотрение

разновидностей мирных собраний было произведено в предыдущем разделе настоящего исследования с формулировкой соответствующих выводов.

Следует признать, что в науке административного права оценка понятия «объект правонарушения» не стало предметом пристального исследования. В контексте оценки данного элемента состава правонарушения сложилась аналогичная ранее указанной методология использования параметров уголовно-правовой характеристики (то есть объект оценивается как общественное отношение, на которое посягает правонарушение) [205]. По мнению П.П. Серкова, признаки состава административного правонарушения (в том числе, и параметры оценки объекта правонарушения) должны быть достаточными для того, чтобы отразить специфику его административной противоправности [206]. Традиционно основная функция объекта (как в уголовно-правовой, так и в административно-правовой плоскости) оценивается как его возможность выступать в качестве основания для систематизации составов в рамках структуры Особенной части кодекса.

Следует отметить, что классификация правонарушений именно по критерию объекта до настоящего времени является преобладающей в административно-правовой теории [207]. При этом «порядок управления» как родовой объект охраны в контексте исследуемого состава ст. 488 КРКоАП является более или менее однородным (и сопоставимым с аналогичным родовым объектом в структуре УК РК). Подобное свойство однородности характерно далеко не для всех структурных элементов Особенной части КРКоАП, поскольку, как совершенно справедливо указывают исследователи, нередко в рамках одного родового объекта допускается соединение нескольких сфер общественных отношений, которые законодатель посчитал возможным объединить в силу их того или иного сходства [208].

Вопросы о точной относимости того или иного состава административного правонарушения к соответствующему родовому объекту (то есть методология включения состава в конкретную главу административно-деликтного законодательства) возникают не часто. При этом исследователи совершенно справедливо, на наш взгляд, указывают что установленный для конкретного правонарушения объект административно-правовой охраны должен обязательно отражать характер административного правонарушения, то есть должно быть четкое обоснование его включения именно в конкретную главу [209]. Д.Н. Бахрах указывает на то обстоятельство, что при всей абстрактности трактовки элементов состава административного правонарушения, при оценке конкретного состава речь всегда идет об оценке конкретных признаков, характеризующих данные элементы [210]. Таким образом, объект в обязательном порядке должен отражать социально-ценностную сущность соответствующего административно-правового запрета.

В контексте приведенных тезисов трактовка объекта в структуре ст. 488 КРКоАП порождает некоторые дискуссионные аспекты. В частности, в контексте ч. 1 ст. 488 КРКоАП предусматривается ответственность за воспрепятствование организации или проведению мирных собраний. Возникает вопрос относительно того, насколько порядок управления в качестве родового

объекта данного правонарушения адекватно отражает его характер, то есть социальную подоплеку установленного административно-правового запрета. При оценке объективной стороны ч. 1 ст. 488 КРКоАП ключевым понятием, вокруг которого данная оценка производится, является термин «воспрепятствование». Речь идет о случаях, когда идет активное (или пассивное - в случаях, когда, к примеру, требуется организационное решение со стороны должностного лица) противодействие реализации гражданами права на мирные собрания. Как указывается в научно-практическом комментарии к УК РК под редакцией И.Ш. Борчасвили, под незаконным воспрепятствованием следует понимать создание помех и препятствий для законной организации и проведения публичных акций, прямой или завуалированный запрет принимать участие в данных мероприятиях [211].

В рамках оценки понятия «воспрепятствование» необходимо учитывать, что значение имеет не форма его осуществления (устная, письменная, переданная с помощью коммуникативных устройств связи, в служебной или неслужебной обстановке, с соблюдением или несоблюдением установленной процедурной формы и т.д.), а отрицательный результат, выражающийся в том, что были созданы незаконные препятствия для организации и проведения мирного собрания (в соответствующую дату, в определенном месте, с использованием тех или иных разрешенных законодательством форм привлечения общественного внимания, СМИ и т.д.). Соответственно, не может быть расценено как воспрепятствование высказывание уместных критических замечаний относительно формы и методов проведения мероприятия, обоснованный запрет, касающийся места проведения мероприятия, ограничения по численности участников и т.д.

Все это свидетельствует о том, что термин «воспрепятствование» требует более детальной проработки. Как указывал В.М. Яворский в аналитическом докладе, подготовленном Центром исследования правовой политики при поддержке Центра ОБСЕ в Астане, термин воспрепятствование требует более четкого определения, поскольку, в противном случае, практика применения соответствующего состава административного правонарушения будет только номинальной. Соответственно, он предлагал трактовать понятие «воспрепятствование» как альтернативу следующих незаконных действий: отказ в принятии заявления; нарушение сроков его рассмотрения; незаконный отказ в проведении или незаконное требование о прекращении мирного собрания; необеспечение общественного порядка начальником правоохранительного органа во время проведения собрания [212].

На сложности в трактовке действий должностных лиц с точки зрения их обоснованности и добросовестности при принятии решения по поводу организации или проведения мирного собрания указывалось казахстанскими авторами еще в контексте действия предшествующего Закона РК от 17 марта 1995 года №2126 [3]. Так, А.С. Сман и Е.Е. Кенжешев аргументировали позицию, согласно которой в действующем разрешительном административно-правовом механизме регулирования мирных собраний наличествует чрезмерное дискреционное начало со стороны должностных лиц исполнительной власти,

что противоречит установленному конституционными нормами праву граждан [213].

Одним из наиболее сложных аспектов в трактовке параметров ответственности за деяния, предусмотренные ч. 1 ст. 488 КРКоАП и ч. 1 ст. 155 УК РК, является отсутствие достаточных критериев для их разграничения (в особенности, с учетом того, что непосредственно в диспозиции ч. 1 ст. 488 КРКоАП содержится указание на необходимость отсутствия признаков уголовно наказуемого деяния). Примечательно, что вопросы о коллизионном характере норм административно-деликтного и уголовного законодательства в исследуемых вопросах часто становятся объектом внимания исследователей. Так, в частности, В.Р. Кисин и Ю.А. Попугаев, выделяя явные и скрытые коллизии, указывают, что составы ответственности за воспрепятствование реализации права на мирные собрания в административно-деликтной и уголовной сфере имеют явную коллизию, поскольку обладают как выраженной степенью текстуальной идентичности, так и почти тотальным сходством в характеристики элементов состава [189, с. 79]. Фактически текстуальный анализ ч. 1 ст. 488 КРКоАП и ч. 1 ст. 155 УК РК демонстрирует незначительные отличия, которые не дают достаточной методологии для эффективного разграничения административно-деликтной и уголовно-правовой сферы. К таковым отличиям относятся:

1) указание в ч. 1 ст. 155 УК РК на незаконный характер воспрепятствования. Данное указание, как мы полагаем вообще является избыточным, поскольку воспрепятствование законному мирному собранию в любом случае является незаконным (в административно-правовой или уголовно-правовой плоскости);

2) в ч. 1 ст. 488 КРКоАП имеет место только указание на мирные собрания, а в ч. 1 ст. 155 УК РК – также на иные законные публичные мероприятия. В целом, допустимое разночтение за исключением того обстоятельства, что понятие «иные законные публичные мероприятия» к настоящему времени не имеет легального оформления (на это обстоятельство нами было обращено внимание ранее). Кроме того, в контексте ст. 155 УК РК (что во многом предопределено сущностной характеристикой объекта Главы 3 УК РК) не могут предполагаться спортивные, зрелищные, культурно-массовые и иные подобные мероприятия, поскольку по смыслу соответствующего запрета речь идет о защите политических прав граждан. Соответственно, дефиниция «мирные собрания», которая является своего рода терминологическим универсумом в рамках Закона РК от 25 мая 2020 года №333-VI, должна являться достаточной и для редакции ч. 1 ст. 155 УК РК;

3) в ч. 1 ст. 155 УК РК, в отличие от ч. 1 ст. 488 КРКоАП, имеет место также указание на альтернативное действие объективной стороны данного состава преступления: принуждение к участию в мирном собрании. Полагаем, что это единственное заметное отличие в анализируемых редакциях, которого является явно недостаточно (в частности, по причине частного характера данного вида альтернативного действия) для четкого разграничения ч. 1 ст. 155 УК РК и ч. 1 ст. 488 КРКоАП.

Учитывая значимость четких параметров размежевания административно-деликтной и уголовно-правовой противоправности и наказуемости, требуется поиск дополнительных критериев для преодоления явного коллизийного характера анализируемых составов. Полагаем, что наиболее обоснованным решением будет применение единой методологии по разграничению отдельных составов ст. 488 КРКоАП (ч.ч. 2,3,5, 6) со ст. 400 УК РК «Нарушение порядка организации и проведения мирных собраний». В качестве такого разграничительного критерия законодатель посчитал необходимым включить последствие в виде причинения существенного вреда правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства.

Понятие «существенный вред» входит в общий дефинитивный ряд ст. 3 УК РК, в рамках которой дается разъяснение основных понятий, используемых в кодексе (п. 14 ст. 3 УК РК). При этом законодатель пошел по пути консолидированного перечисления всех наиболее значимых обстоятельств, которые позволяют оценить причиненный вред как существенный в рамках всех составов уголовных правонарушений, предусмотренных УК РК. В контексте исследуемых нами составов (ст. 155 и ст. 400 УК РК) в качестве существенного вреда может быть признано преимущественно нарушение конституционных прав и свобод человека и гражданина, законных интересов организаций, охраняемых законом интересов общества и государства (п. 14) ст. 3 УК РК).

Безусловно, понятие «существенный вред» является оценочным признаком, в силу чего использование соответствующих конструкций в уголовном законе всегда вызывает споры. Однако до настоящего времени развитие законодательной доктрины не привело к отказу или заметному сокращению оценочных признаков в рамках уголовно-правовых конструкций. Как указывают по этому поводу исследователи в области уголовного права, «объективная причина использования в уголовном законодательстве оценочных признаков заключается в чрезвычайном многообразии социально опасных предметов, свойств и явлений, требующих их учета в качестве таковых и постоянного контроля за протекающими с ними диалектическими процессами» [214]. В науке уголовного права понятие «существенного вреда» в консолидированном варианте практически не исследуется (в этом смысле решение казахстанского законодателя скомбинировать наиболее типичные обстоятельства, относимые к данной категории, является своего рода новаторством). Соответственно, и трактовка данного понятия преимущественно является контекстной.

Так, в частности, отдельные авторы при оценке данной категории акцентируют внимание именно на причинении вреда конституционным правам и свободам, а также законным интересам граждан и организаций [215]. Такая трактовка преимущественно связана с необходимостью правовой оценки составов преступлений, в которых имеет место то или иное нарушение должностных или служебных функций. Нередко имеются указания и на то обстоятельство, что в качестве существенного вреда может признаваться

материальный ущерб [216]. Также авторы указывают на такие разновидности существенного вреда, как физический, моральный, организационный вред [217]. Однако превалирует позиция, согласно которой нарушение конституционных прав и свобод (равно как и прав, гарантированных международными стандартами) является единственным безусловным критерием для отнесения последствий к категории «существенный вред», а во всех остальных случаях возможны вариативные решения [218].

Таким образом, социально-правовой аспект исследуемых нами в сопоставительном аспекте составов административных деликтов и уголовных правонарушений предполагает возрастание параметров ответственности (соответственно, с административно-правовой до уголовно-правовой) именно в связи с оценочной градацией общественной опасности совершаемых действий. Данная градация степени общественной опасности в настоящее время слабо устанавливается, исходя из дефектности действующей редакции ч. 1 ст. 155 УК РК (в контексте конкуренции структурных элементов ст. 488 КРКоАП со ст. 400 УК РК ситуация выглядит более благополучно).

Несмотря на сложности в оценке категории «существенный вред» ввиду выраженного оценочного характера, ее использование в ст. 155 УК РК (аналогично со ст. 400 УК РК) позволит создать более заметное разграничение с конкурирующими составами в структуре ст. 488 КРКоАП. Как минимум, введение в конструкцию состава последствия в форме «существенного вреда» потребует в каждом случае решения вопроса о сфере ответственности четко устанавливать его параметры и относимость деяния к уголовному правонарушению (или к административно-правовому деликту).

Одним из спорных вопросов является также объединение в рамках ст. 488 КРКоАП деяний, которые по своему характеру и социально-ценностному содержанию общественных отношений, ставящихся под охрану соответствующими административно-правовыми запретами, фактически относятся к различным объектам охраны. В целом, это подтверждается ранее произведенным сопоставлением структурных элементов ст. 488 КРКоАП с составами, предусмотренными УК РК (ст. 155 УК РК и ст. 400 УК РК). Так, ч. 1 ст. 488 КРКоАП (равно как и предусмотренная ответственность за повторность данного административного правонарушения, зафиксированная в ч. 4 данной статьи), исходя из ее конкурирующего характера со ст. 155 УК РК, фактически должна быть отнесена к иному родовому объекту административно-правовой охраны. Исходя из смыслового содержания самого административно-правового запрета и оценки родовых объектов, включенных в КРКоАП (равно как и потенциальной содержательно-смысловой близости иных составов административных правонарушений, включенных в соответствующие главы), наиболее верным было бы отнести запрет, установленный ч.1 ст. 488 КРКоАП, к группе нарушений, предусмотренных главой 1 КРКоАП «Административные правонарушения, посягающие на права личности». Помимо того, что это позволит более четко проводить разграничение с конкурирующими составами УК РК, это также отразит и реальный характер данного правонарушения.

Недооценка четкости определения объекта правонарушения является достаточно типичным недочетом как в принятии законодательных решений, так и в отдельных теоретических трактовках. Вместе с тем, в контексте исследуемого вопроса родовые объекты «права личности» и «порядок управления» являются несоразмерными с точки зрения требований гарантированности и защиты. В отсутствие аналогичной практики в Казахстане, сошлемся на достаточно многочисленную практику Конституционного Суда РФ, который непосредственно в своих решениях по рассматриваемой категории административных правонарушений непосредственно указывал, что, учитывая сложившуюся международную практику, привлечение к административной ответственности должно производиться «...не за любое отступление от нормативных положений, а лишь за то, которое создает реальную угрозу причинения вреда охраняемому объекту» [219]. Соответственно, недооценка значимости оценки объекта административного правонарушения может привести к неверной правовой оценке деяния и необоснованному применению мер административно-правового воздействия. Именно по этой причине в исследованиях отдельных авторов обосновывается необходимость выделения в КоАП самостоятельной главы, которая ставила бы под защиту политическую систему государства и политические права граждан [220].

Значимость родового объекта «права личности» дополнительно подтверждается тем, что вопросы тех или иных ограничений (которые неизбежны при регламентации вопросов организации и проведения мирных собраний) постоянно являются предметом пристального обсуждения и анализа [221]. Как указывает С.Ю. Колмаков, исследовавший вопросы обеспечения права на свободу собраний на территории постсоветского пространства, право мирных собраний является важным элементом конституционной правосубъектности граждан. При этом оно является естественным, но не абсолютным (относительным) правом, так как «понимание свободы собраний как относительного права важно для эффективного регулирования рассматриваемых общественных отношений, поскольку в сложноорганизованном обществе требуется соблюдение интересов всех его членов» [222].

По мнению Е.А. Несвит, «права» выступают юридической формой закрепления «свобод» и «законных интересов», носителем которых в большинстве случаев выступает человек... термин «гражданин» является собирательным и употребляется законодателем за рамками Конституции для обозначения любого человека, за исключением отдельных случаев, ограничивающих права иностранцев» [223]. В.Е. Емельянов, исследуя неточности при определении родовых и непосредственных объектов отдельных административных правонарушений, указывает, что объект должен определяться в качестве «первого элемента» любого правонарушения. При этом он указывает, что «правонарушения против порядка управления противодействуют нормальной управленческой деятельности органов государственной власти, ведут к снижению их авторитета» [224]. Таким

образом, порядок управления – это фактически организационный механизм, созданный для упорядочивания общественных отношений, требующих контрольно-управленческого воздействия со стороны государственных органов.

Соответственно, права личности (как, на наш взгляд, обоснованно определил объект казахстанский законодатель в Главе 10 КРКоАП) являются неким абсолютно-ценностным содержательным правовым субстратом, выработанным к настоящему времени международным сообществом и закрепленным как на уровне международно-правовых актов, так и на уровне национальных законодательств (указание на некоторые случаи исключения в отношении иностранцев будут нами рассмотрены далее в рамках исследуемого аспекта). При значимости всех объектов административно-правовой охраны, права личности являются безоговорочно приоритетными, в сравнении со всеми иными объектами. По этой причине мы полагаем обоснованным дефрагментацию ст. 488 КРКоАП с отнесением ее части первой в действующей редакции и соответствующего квалифицирующего признака повторности к родовому объекту, предусмотренному главой 10 КРКоАП. Данное предложение поддержало значительное количество опрошенных нами судей (81,39% опрошенных респондентов).

Продолжая размышления относительно точности определения объектов административно-правовой защиты (с учетом выше предложенного изменения), следует заметить, что в структуре ст. 488 КРКоАП будут оставаться составы правонарушений, которые имеют различный содержательный аспект характеристики непосредственного объекта. Так, в частности, ч.2, ч. 3 и ч. 4 ст. 488 КРКоАП касаются регламентации случаев административной ответственности за нарушение требований по организации, проведению мирных собраний или участию в них (при условии соблюдения установленного законодательством порядка). В свою очередь, ч.5, ч. 6, ч. 7, ч. 10, ч. 11 и ч. 12 касаются случаев, когда ответственность наступает за нарушение самого установленного законом порядка организации, проведения мирного собрания или участия в нем (ч. 8 и ч. 9 ст. 488 КРКоАП, касающиеся ответственности иностранцев и лиц без гражданства, будут рассмотрены далее).

Таким образом, мы имеем дело с двумя близкими, но самостоятельными непосредственными объектами, которые целесообразно отразить в структуре соответствующих административно-правовых запретов. Так, в частности, перечень нарушений, касающихся действий организатора или участника мирного собрания, содержится непосредственно в Законе РК от 25 мая 2020 года №333-VI (соответственно, ч. 3 ст. 5 и ч. 3 ст. 6 данного нормативного правового акта). В частности, запрещается высказывать незаконные призывы, касающиеся изменения конституционного строя; производить высказывания, способные вызвать социальную, расовую, национальную, религиозную, сословную и родовую рознь; создавать помехи для бесперебойного движения транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и др.; препятствовать деятельности государственных органов, организаций, должностных лиц; устанавливать юрты, палатки, иные сооружения при

отсутствии соответствующего согласия местного исполнительного органа; иметь при себе холодное, огнестрельное и иное оружие, а также специально подготовленные или приспособленные предметы (вещества, изделия), приспособленные для причинения вреда жизни и здоровью людей, а также имущественного ущерба и ряд других запретов [72]. Причем, содержание запретов в отношении организаторов и участников мирных собраний является практически аутентичным.

В данном случае следует исходить из того, что незначительная текстуальная детализация в рамках ст. 488 КРКоАП, касающаяся анализируемых групп составов административных правонарушений (первая – связанная с нарушением требований по организации, проведению мирных собраний или участию в них; вторая – регламентирующая ответственность за организацию, проведение мирных собраний или участие в них, совершенные в нарушение существующего законодательного порядка), на самом деле связана со значительным расхождением в объективной стороне составов соответствующих правонарушений. Так, если для первой группы объективная сторона правонарушения будет связана с нарушением вышеуказанных запретов, прямо установленных Законом РК от 25 мая 2020 года №333-VI, то в рамках второй группы правонарушений это будут совсем иные по своему характеру действия. В частности, к нарушениям второй группы будет относиться игнорирование требования Закона РК №333-VI о необходимости уведомления местных исполнительных органов о планируемом к проведению мирном собрании [72]. Как показал опрос судей, большинство из них (72%) согласны с утверждением, что в рамках отдельных частей ст. 488 КРКоАП (соответственно ч.ч. 2-4 и ч.ч.5-7,10-12) имеют место два самостоятельных непосредственных объекта, что прямо следует из санкций соответствующих норм, предусматривающих различные параметры ответственности. При этом 15,11% опрошенных судей полагают, что различие непосредственных объектов имеется, но оно не существенное.

Данное толкование непосредственно основано на выраженном бланкетном характере составов правонарушений, зафиксированных в ст. 488 КРКоАП, что предполагает контекстную трактовку признаков объективной стороны состава правонарушения в совокупности с предписаниями профильного закона.

Таким образом, в рамках статьи 488 КРКоАП в действующей редакции мы обнаруживаем следующие погрешности в связи с ненадлежащим разграничением объекта соответствующих правонарушений:

- 1) нарушение в правилах определения родового объекта административного правонарушения, связанное с неверной оценкой ключевого общественного отношения, ставящегося под административно-правовую охрану в ч. 1 ст. 488 КРКоАП (подлежит ранее обоснованной коррекции с переносом в главу 10 КРКоАП);

- 2) смешивание неоднородных по характеру общественной вредности и признакам объективной стороны деяний, требующих разграничения на уровне

непосредственного объекта (правонарушения, предусмотренные ч.ч. 2-4, и правонарушения, предусмотренные ч.ч. 5-7, 10-12 ст. 488 КРКоАП).

В рамках второй ситуации, связанной с неточностью выделения непосредственного объекта, полагаем, что наиболее верным решением была бы дефрагментация состава ст. 488 КРКоАП (с учетом ранее обоснованного переноса ч. 1 и ее квалифицирующего состава повторности в главу 10 КРКоАП) на два самостоятельных состава, которые следует назвать следующим образом: 1) ст. 488 КРКоАП «Организация, проведение и (или) участие в мирных собраниях с нарушением порядка, установленного законодательством РК» (соответственно, в рамках данной статьи следует оставить ч.ч. 5-7; 11-12 действующей редакции) ; 2) ст. 488-1 КРКоАП «Нарушение требований к организации, проведению и (или) участию в мирных собраниях» (в рамках данной статьи должны быть включены ч.ч. 2-4 действующей редакции ст. 488 КРКоАП).

Предложенная дефрагментация составов правонарушений, зафиксированных в действующей редакции ст. 488 КРКоАП позволит надлежащим образом обособить различные по своему характеру и качественному наполнению непосредственные объекты выделенных групп деликтов. Кроме того, предложенные наименования статей в более качественном варианте отразят весь спектр функциональных ролей лиц, организующих, проводящих мирные собрания или участвующих в них (в действующем наименовании ст. 488 КРКоАП указание на функциональную роль участника отсутствует, несмотря на детализацию ответственности данных лиц в структурных элементах статьи).

Подобное размежевание позволит и более адресно решать вопросы относительно репрессивности мер административно-правовой ответственности. Действующая редакция санкций в ст. 488 КРКоАП демонстрирует относительное равенство в наказуемости действий, которые относятся как к нарушению самого законодательного порядка организации, проведения мирных собраний или участия в них, так и нарушению требований при проведении согласованного в законном порядке мирного собрания. Данная ситуация представляется не в полной мере соответствующей характеру анализируемых нарушений, по причине чего этот вопрос будет подвергнут дополнительному анализу в ходе настоящего исследования.

Вместе с тем, в теоретических публикациях казахстанских авторов имеется несогласие с тем, чтобы санкции за участие в несогласованном мирном собрании были выше, нежели при участии в согласованном собрании, но с нарушением требований к данному участию. При этом основная аргументация авторов сводится к тому, что существуют риски привлечения к ответственности «случайных прохожих» [225]. Полагаем, что в данном случае речь идет, скорее, об издержках деятельности по пресечению нарушений в ходе мирных собраний, нежели о коллизионных вопросах параметров административной ответственности.

Следующим дискуссионным аспектом действующей редакции ст. 488 КРКоАП, требующим детального анализа, является решение казахстанского

законодателя относительно установления специальной административной противоправности в отношении иностранцев и лиц без гражданства (ч. 8 и ч. 9 ст. 488 КРКоАП). Теоретические позиции относительно участия иностранцев и лиц без гражданства в мирных собраниях на территории страны их пребывания до настоящего времени является дискуссионными в теории административного права. В связи с включением в ст. 488 КРКоАП соответствующего самостоятельного административно-правового запрета, данный вопрос требует самостоятельного анализа на предмет обоснованности подобной исключительной административно-правовой противоправности. Мнение исследователей по данному вопросу до настоящего времени является достаточно противоречивым. Так, А.С. Курманов указывает, что отсутствие легальных механизмов для реализации права иностранных граждан и лиц без гражданства на участие в мирных собраниях идет вразрез с общепризнанными принципами международного права. Фактически, как указывает автор, любые случаи участия иностранцев в подобных акциях (даже в случае одиночного пикета, не требующего разрешения) находятся вне правового поля и подлежат пресечению [226].

В этом смысле нельзя утверждать, что подобные запреты не характерны для стран, которые традиционно принято относить к государствам с демократическими режимами управления. Так, в частности, в Германии, Болгарии, Греции, Ирландии, Дании, Италии, Испании, Австрии и некоторых других странах право на участие в публичных мероприятиях принадлежит только гражданам страны. Вместе с тем, имеются зарубежные модели иных режимов, когда право на мирные собрания признается и за другими лицами, которые законно пребывают на территории страны (Исландия, Албания, Нидерланды). Как указано в ч. 1 ст. 11 Европейской конвенции о правах человека, «каждый имеет право на свободу мирных собраний и на свободу объединения с другими, включая право создавать профессиональные союзы и вступать в таковые для защиты своих интересов» [227]. При этом в ч. 2 указанной статьи также содержится оговорка, согласно которой ограничение данного права возможно только в ситуациях, когда необходимо соблюдение интересов национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, а также для охраны нравственности, здоровья, прав и свобод других лиц. Возможны также ограничения в отношении военнослужащих, полиции и административных органов государства. В целом, указанные допустимые основания для ограничения участия в мирных собраниях иностранцев могут быть аргументированы указанным контекстом.

Аналогичным образом данный вопрос зафиксирован и в ст. 21 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 года [228]. В соответствии со ст. 3 Конвенции об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне 1992 года, государство должно гарантировать иностранным гражданам наравне с собственными гражданами «право на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций с другими...» [229]. В соответствии с ч. 2 ст. 5 Декларации о правах человека в отношении лиц, не

являющихся гражданами страны 1985 года, аналогично, иностранцы обладают правом на мирные собрания с ограничениями, не противоречащими демократическим началам и связанным с необходимостью обеспечения как интересов безопасности государства, так и наиболее значимых интересов личности и общества [230]. Таким образом, основной социально-правовой ориентир международно-правовых актов в контексте исследуемого вопроса, является единым и непротиворечивым: ограничения для иностранцев и лиц без гражданства в реализации права на мирные собрания допустимы, но эти ограничения должны иметь четкие основания.

Как указывают исследователи, отдельные права в государстве устанавливаются только в отношении его граждан по историческим и экономическим причинам [231]. Действительно, во многих странах, к примеру, при признании абсолютного значения права собственности, тем не менее, право собственности на землю устанавливается только в отношении граждан данного государства. Вместе с тем, право собственности на землю не указывается в документах международно-правового характера в качестве универсального права, принадлежащего любому человеку, в отличие от права на свободу публичных манифестаций. Так, в частности, ст. 20 Всеобщей декларации прав человека 1948 года прямо закрепила, что «каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций» [232]. При этом, как указывалось в исследованиях начала-середины 90-х годов XX века, в значительном количестве государств, принявших конституции после декларации 1948 года, перечень основных прав и свобод человека либо дословно воспроизведен из данной Декларации, либо сформирован под ее идеологическим воздействием [233].

Действующий закон от 25 мая 2020 года №333-VI, исходя из его буквальной трактовки, вообще исключает возможность участия иностранцев и лиц без гражданства публичных мероприятиях. Так, в частности, в соответствии с п. 2) ст. 1 данного нормативного акта, участником мирного собрания может быть гражданин РК, добровольно принимающий участие в данном собрании [72]. Фактически, исходя из действующей редакции закона, любое участие иностранцев и лиц без гражданства в мирных собраниях находится вне правового поля. Исключения составляют предусмотренные п. 5 ст. 2 данного закона указания (в отношении спортивных, культурных, религиозных и некоторых других мероприятий). Таким образом, фактически в отношении иностранцев и лиц без гражданства не предусматривается легальный механизм для возможности реализации права на мирные собрания (в том числе, участие в мирных собраниях граждан РК). Соответственно, административно-правовые запреты, установленные ч.ч. 8,9 ст. 488 КРКоАП носят абсолютный характер, не связанный с оценкой параметров соблюдения или несоблюдения норм казахстанского законодательства. При этом в большинстве стран, ограничивающих право на мирные собрания (Франция, Сингапур, ФРГ и др.), данное ограничение распространяется только на случаи организации и проведения мирных собраний, но не ограничивает возможность участия в них [234].

Закономерно предположение, что особенности правового статуса иностранцев и лиц без гражданства предполагают необходимость определенных ограничений в реализации права на мирные собрания. По такому же пути идет и практика ЕСПЧ, признающая право государства вводить ограничение в отношении мирных собраний в целях достижения интересов национальной безопасности, иных значимых интересов общества и личности [235].

Вместе с тем, при модели тотального запрета, которая фактически формируется на основе Закона РК от 25 мая 2020 года №333-VI и подкрепляется административно-правовыми запретами ч.ч. 8, 9 ст. 488 КРКоАП, иностранные граждане и лица без гражданства фактически лишаются возможности доступа к публичным мероприятиям для решения социальных и иных значимых для них вопросов, которые могут у них возникать на основе тех же объективных обстоятельств, что и у граждан РК.

Интересно, что на территории СНГ имеют место единичные практики учета ранее приведенных международных документов, касающихся возможности иностранцев и лиц без гражданства участвовать в мирных собраниях (как мы уже указали, возможность организации и проведения ограничена для данных лиц в большинстве государств). Так, в частности, в ч. 3 ст. 6 Закона Азербайджанской Республики, регламентирующего вопросы реализации права на мирные собрания, указывается, что иностранцы и лица без гражданства не могут быть организаторами мирного собрания, преследующего политические цели [236]. Данное «точечное изъятие», не способное тотально повлиять на доступ иностранных граждан и лиц без гражданства к реализации права на мирные собрания, фактически является следованием п. 55 Руководящих принципов по свободе мирных собраний БДИПЧ ОБСЕ, в котором указывается, что «нет никаких причин для запрещения негражданам принимать участие в собрании, которое, к примеру, организовано в знак протеста против действующих в данной стране законов в отношении иммигрантов или против политики в этой области» [49]. При этом в указанном документе разъясняется, что в качестве ущемления прав иностранцев не могут рассматриваться ограничения на их политическую деятельность (соответственно, и на мирные собрания по политическим целям).

Исследователи норм международно-правовых актов по анализируемому вопросу вообще указывают, что в них отсутствуют какие-либо явные ограничения, в том числе, и на политическую деятельность иностранцев [237]. При этом в современных публикациях нередко указывается на то обстоятельство, что даже в политическом сегменте ограничение прав иностранцев на участие в мирных собраниях не должно быть чрезмерным. В частности, Д.В. Гаглоев полагает, что политическим сегментом, в контексте которого возможно ограничение прав иностранцев и лиц без гражданства на мирные собрания, может являться далеко не весь спектр отношений политического характера [238]. В частности, автор полагает, что недопустимо ограничивать доступ к публичным манифестациям иностранцев в защиту свободы слова, что, по своему содержанию, также является выражением

политической активности. Созвучны и позиции авторов других научных публикаций, указывающих, что законодательство нуждается в четкой регламентации данного вопроса с тем, чтобы предотвратить возможность вмешательства иностранцев и лиц без гражданства в политическую жизнь государства, но при этом наделив их возможностью реализовывать свое право на мирные собрания (причем, как в форме организации и проведения, так и в форме участия) в случаях, когда это непосредственно касается их прав и законных интересов [239].

В Республике Казахстан, как мы уже указали, сложилась ситуация, когда административно-правовые запреты, установленные ч.ч. 8,9 ст. 488 КРКоАП, в совокупности с явно закрепленной в Законе РК от 25 мая 2020 года №333-VI исключительностью права граждан на организацию, проведение и участие в мирных собраниях, полностью исключают постановку вопроса о легитимных формах реализации иностранцами и лицами без гражданства соответствующего права (не только в политическом, но и в социальном сегмента, на уровне местного самоуправления и т.д.). Как указал экс-министр информации и общественного развития РК Д. Абасв в преддверии принятия Закона РК от 25 мая 2020 г. №333-VI, в Казахстане в настоящее время вопрос о признании за иностранцами права на мирные собрания ставить преждевременно. При этом он указал на необходимость «учитывать все риски, специфику страны, ее территориальное положение, политическую культуру народа, его структуру, с точки зрения этносов, религий, конфессий...» [240]. Вместе с тем, вопрос относительно запрета в отношении иностранцев стал одной из причин критики проекта профильного закона накануне его принятия со стороны международных правозащитных организаций [241].

Комментировать решение законодателя в контексте проанализированного запрета исключительно в плане нормативных предписаний было бы неверно. Безусловно, в данном случае возникает вопрос и относительно политической зрелости, стабильности системы, наличии у нее определенного иммунитета против рисков внутренней дестабилизации. Как справедливо указывали казахстанские исследователи незадолго до принятия Закона РК №333-VI, одним из базовых принципов при обеспечении права на свободу мирных собраний в настоящее время должен быть принцип недискриминации [242].

Вместе с тем, необходимо учитывать, что законодательный акт, связанный с определением вопросов, которым придается значение на уровне международно-правовых регуляторов, неизбежно становится своего рода «визитной карточкой» государства на международной арене, сигнализирует об уровне принятия общепринятых в международном сообществе норм, правил, стандартов. В этом смысле включение в ст. 488 КРКоАП ч.ч. 8 и 9 является весьма радикальным решением, которое нельзя признать соответствующем духу Закона РК от 25 мая 2020 года №333-VI.

Это обстоятельство существенно обостряется спорностью установленных санкций за соответствующие деяния иностранцев и лиц без гражданства (от предупреждения до ареста с административным выдворением), которые содержат в себе потенциальные риски чрезмерной дискреции при реализации

административной ответственности (данный вопрос будет отдельно рассмотрен в следующем подразделе данной диссертации). Примечательно, что в структуре проведенного опроса среди судей ответы на данный вопрос стали одними из самых неоднозначных, поскольку почти равномерно распределились по трем предложенным вариантам. Так, 39,53% опрошенных судей считают, что специальные параметры для ответственности иностранцев и лиц без гражданства в рамках ст. 488 КРКоАП не имеют основания; 32,56% посчитали, что действующая редакция ст. 488 нужна для реализации запрета, установленного Законом РК от 25.05.2020 г. №333-VI; 27,9% положительно оценивают решение законодателя об обособлении административной ответственности иностранцев и лиц без гражданства от граждан РК. Полагаем, данные результаты являются, в том числе, и подтверждением неоднозначности вопроса относительно политических прав иностранцев в РК, в том числе и дискуссионности вопроса относительно признания за ними права на участие в мирных собраниях.

По нашему мнению, подобная ситуация возникает отчасти и по той причине, что в Казахстане до настоящего времени, в целом, не получил достаточной разработки вопрос статуса иностранцев и лиц без гражданства в сфере административно-деликтных отношений. При этом полагаем, что от существующей модели регламентации с исключительным свойством административной противоправности иностранцев и лиц без гражданства в ст. 488 КРКоАП следует отказаться, как минимум, до тех пор, пока не будет определен четкий механизм законодательного запрета (в частности, как ранее указывалось, в политическом сегменте).

Как указывал в своем сравнительно-правовом исследовании А.А. Жемчужников, ст. 32 Конституции РК следует изложить в следующем виде: «Граждане Республики Казахстан, а также иностранцы, пребывающие и проживающие на территории Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинга 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» [243]. В свою очередь С.Ю. Колмаков считает необходимым «предоставление иностранным гражданам права организовывать и проводить публичные мероприятия с целями, не связанными с выборами в органы государственной власти или проведением референдума» [222, с. 16]. По нашему мнению, именно подобный механизм реализации решения должен быть взят за основу, то есть посредством конституционного закрепления равенства с последующей детализацией соответствующего конституционного ограничения.

В заключении теоретического исследования в рамках данного подраздела исследования следует остановиться на анализе такого значимого признака, как повторность, который как в рамках всего КРКоАП, так и в контексте ст. 488 КРКоАП является одним из наиболее часто применяемых приемов повышения параметров административной ответственности. Универсальным приемом, используемым в КРКоАП при применении квалифицирующего признака

повторности, является факт совершения тождественного административного правонарушения в течение 1 года с момента наложения административного взыскания за предыдущее. Данное правило является практически универсальным и пока не было подвергнуто пересмотру.

Вместе с тем, специфика отдельных деяний, зафиксированных в действующей редакции ст. 488 КРКоАП, на наш взгляд, требует иного подхода к учету принципа повторности. При этом следует учитывать, что внесение признака повторности в рамках соответствующей части ст. 488 КРКоАП исключает (должно исключать) его дублирующий учет в рамках обстоятельства, отягчающего ответственность (ч. 2 ст. 57 КРКоАП). Согласно требованиям КРКоАП, 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 [81].

Итак, в действующей редакции ст. 488 КРКоАП признак повторности предусмотрен ч. 4 (в отношении деяний, указанных в ч.ч.1,2,3), в ч. 10 (в отношении деяния, предусмотренного ч. 5); в ч. 11 (в отношении деяния, предусмотренного ч. 6); в ч. 12 (в отношении деяния, предусмотренного ч. 7). Соответственно, дифференциация принципа повторности в отношении организатора и участника мирного собрания отсутствует в отношении деяний, которые связаны исключительно с нарушением требований к организации, проведению мирных собраний и участием в них. При этом она используется в отношении действий лиц, выполняющих различные функциональные роли в несогласованном мирном собрании или ином публичном мероприятии. Данное обстоятельство является дополнительным аргументом в пользу ранее обоснованного разделения непосредственных объектов данных групп административных правонарушений.

В целом, целесообразность применения признака повторности при конструировании составов административных правонарушений не опровергается в теории. Как указывается в научных публикациях, «если лицо совершает правонарушение повторно, то существенно меняется административно-правовая оценка поведения субъекта, так как подобного рода ситуации свидетельствуют, как правило, о антисоциальной направленности помыслов лица, устойчивых противоправных взглядах и привычках и, при всех прочих равных условиях, представляют повышенную общественную опасность» [244]. При этом отдельными исследователями обосновывается необходимость включения признака повторности с повышенными параметрами санкций в каждый состав административного правонарушения, предусмотренный КоАП [245].

Известный административист М.Я. Масленников указывает на отдельные сложности в подтверждении легитимности более строгих мер ответственности за повторное правонарушение, поскольку лицо фактически «завуалировано дважды подвергается административному наказанию» [246]. Вместе с тем, в

теории все-таки превалирует полное признание обоснованности признака повторности (и как отягчающего, и как квалифицирующего обстоятельства), несмотря на нередко имеющие место сложности с его верификацией и вменением. Преимущественным аргументом в данном случае является указание на то, что факт повторности является обстоятельством, относящимся к возможности оценки деяния в качестве более общественно вредного, что и находит отражение в санкции [247].

При этом авторы отдельных исследований (в частности, в области административно-правовой охраны общественной безопасности и общественного порядка) отстаивают позицию относительно введения термина «рецидив административного правонарушения», необходимость которого они объясняют тем, что в нередких случаях имеет место не двухкратное, а многократное совершение аналогичных деяний, не сопровождающееся пропорциональным повышением параметров административной ответственности [248]. Аналогично, Н.А. Ахтанина в недавнем диссертационном исследовании предлагает непосредственно определить в КоАП и зафиксировать в соответствующем механизме применения административных наказаний понятия простого, многократного (в случае 2-х повторных правонарушений) рецидива и рецидива 3-х и более правонарушений [249].

В контексте исследуемых нами составов административных правонарушений, как нам представляется, вопрос о систематичности и ее повышенном параметре общественной вредности закономерен в отношении тех составов, для которых мы определили в качестве непосредственного объекта сам законодательный порядок организации, проведения мирных собраний и участия в них (ч.ч. 5-7 действующей редакции ст. 488 КРКоАП, равно как и их повторные формы, предусмотренные ч.ч. 10-12 данной статьи).

В данном случае следует признать, что проведение публичных мероприятий в нарушение законодательства, во-первых, «тяготеет» к систематичности (как правило, при одних и тех же организаторах и участниках); во-вторых, имеет повышенную степень общественной вредности ввиду явного пренебрежения требованиями законодательства РК.

В отличие от данной группы правонарушений, нарушения требований к организации, проведению и (или) участию в мирных собраниях, на наш взгляд, в меньшей степени отличаются рисками повторности (тем более, систематичности) нарушений, поскольку сам факт соблюдения порядка согласования с местными органами исполнительной власти свидетельствует о своеобразной «презумпции законности» действий соответствующих лиц. Соответственно, полагаем, что в структуре предложенной нами ранее новой редакции статьи КРКоАП, охватывающей деяния, предусмотренные ч.ч. 5-7, 10-12 действующей редакции ст. 488 КРКоАП, необходимо включение дополнительного признака многократной повторности (два и более раза в течение года после наложения административного взыскания). По нашему мнению, подобная конструкция заслуживает учета и в ряде других составов административных правонарушений, в отношении которых явно имеются

риски многократного совершения (например, в отдельных составах правонарушений против общественного порядка и др.).

Таким образом, подводя итог теоретическому анализу, проведенному в рамках настоящего подраздела исследования, можно сформулировать следующие основные выводы и предложения:

1. Оценивая социально-правовую природу административно-правовых запретов, установленных в ст. 488 КРКоАП, необходимо учитывать, что степень их репрессивного характера является производной от законодательно закрепленных в Законе РК от 25 мая 2020 г. № 333-VI механизмов реализации права граждан на организацию и проведение мирных собраний. Административно-правовой запрет ст. 488 КРКоАП носит инструментальный характер, фактически реализующий политику государства в лице органов ее исполнительной власти в контексте обеспечения и реализации права граждан на участие в мирных собраниях. Соответственно именно от редакции профильного Закона РК от 25 мая 2020 года зависит наличие скрытых рисков неправильного правоприменения в контексте ст. 488 КРКоАП. В этом смысле норма ст. 488 КРКоАП (равно как и практика ее применения) могут обладать определенным индикативным потенциалом по оценке обоснованности точечного репрессивного воздействия в отношении лиц, нарушающих соответствующий запрет, и его соответствия социальным оценкам со стороны гражданского общества.

2. Социально-правовое содержание исследуемых в сопоставительном аспекте составов административных деликтов и уголовных правонарушений предполагает возрастание параметров ответственности (соответственно, с административно-правовой до уголовно-правовой) в связи с оценочной градацией общественной опасности совершаемых действий. Данная градация степени общественной опасности в настоящее время слабо устанавливается, исходя из дефектности действующей редакции ч. 1 ст. 155 УК РК. Несмотря на сложности в оценке категории «существенный вред» ввиду ее выраженного оценочного характера, ее использование в ст. 155 УК РК (аналогично со ст. 400 УК РК) позволит создать более заметное разграничение с конкурирующими составами в структуре ст. 488 КРКоАП.

3. В рамках статьи 488 КРКоАП в действующей редакции обнаруживаются погрешности в связи с ненадлежащим разграничением объекта соответствующих правонарушений: 1) нарушение в правилах определения родового объекта административного правонарушения, связанное с неверной оценкой ключевого общественного отношения, ставящегося под административно-правовую охрану в ч. 1 ст. 488 КРКоАП (подлежит коррекции с переносом в главу 10 КРКоАП); 2) смешивание неоднородных по характеру, степени общественной вредности и признакам объективной стороны деяний, требующих разграничения на уровне непосредственного объекта (правонарушения, предусмотренные ч.ч. 2-4, и правонарушения, предусмотренные ч.ч. 5-7, 10-12 ст. 488 КРКоАП). В рамках второй ситуации, связанной с неточностью выделения непосредственного объекта, наиболее верным решением была бы дефрагментация состава ст. 488 КРКоАП (с учетом

переноса ч. 1 и квалифицирующего состава повторности в главу 10 КРКоАП) на два самостоятельных состава, которые следует назвать следующим образом: 1) ст. 488 КРКоАП «Организация, проведение и (или) участие в мирных собраниях с нарушением порядка, установленного законодательством РК» (соответственно, в рамках данной статьи следует оставить ч.ч. 5-7; 11-12 действующей редакции); 2) ст. 488-1 КРКоАП «Нарушение требований к организации, проведению и (или) участию в мирных собраниях» (в рамках данной статьи должны быть включены ч.ч. 2-4 действующей редакции ст. 488 КРКоАП).

4. В действующей редакции Закона РК от 25 мая 2020 года № 333-VI сложилась модель тотального запрета, подкреплённая административно-правовыми запретами ч.ч. 8, 9 ст. 488 КРКоАП, согласно которой иностранные граждане и лица без гражданства фактически лишаются возможности доступа к публичным мероприятиям для решения социальных и иных значимых для них вопросов, которые могут у них возникать на основе тех же объективных обстоятельств, что и у граждан РК. Административно-правовые запреты, установленные ч.ч. 8, 9 ст. 488 КРКоАП носят абсолютный характер, не связанный с оценкой параметров соблюдения или несоблюдения норм казахстанского законодательства. Соответственно, включение в ст. 488 КРКоАП ч.ч. 8 и 9 является весьма радикальным решением, которое нельзя признать соответствующем духу Закона РК от 25 мая 2020 года №333-VI. Это обстоятельство существенно обостряется спорностью установленных санкций за соответствующие деяния иностранцев и лиц без гражданства (от предупреждения до ареста с административным выдворением), которые содержат в себе потенциальные риски чрезмерной дискреции при реализации административной ответственности. Необходимо законодательно (предпочтительней уже на уровне Конституции РК) определить основные параметры доступа иностранцев и лиц без гражданства к реализации права на мирные собрания с последующей детализацией ограничения в профильном законе.

5. В структуре предложенной новой редакции статьи КРКоАП, охватывающей деяния, предусмотренные ч.ч. 5-7, 10-12 действующей редакции ст. 488 КРКоАП (для которой обосновано новое наименование «Организация, проведение и (или) участие в мирных собраниях с нарушением порядка, установленного законодательством РК») необходимо включение дополнительного признака многократной повторности (два и более раза в течение года после наложения административного взыскания). По нашему мнению, подобная конструкция заслуживает учета и в ряде других составов административных правонарушений, в отношении которых явно имеются риски многократного совершения (например, в отдельных составах правонарушений против общественного порядка и др.).

2.3 Некоторые особенности производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 488 КРКоАП

Как мы уже неоднократно акцентировали в предыдущих подразделах

настоящего исследования, в силу обеспечительного характера действующей государственной политики в отношении мирных собраний, привлечение к административной ответственности по ст. 488 КРКоАП должно иметь дозированный характер, а соответствующее решение должно приниматься только в том случае, когда нарушение имеет явный характер (исходя из принципов, установленных Законом РК от 25.05.2020 г. № 333-VI). При этом реализация административной ответственности осуществляется в рамках административного производства, являющегося частью административного процесса.

Как указывают авторы теоретических исследований, «при совершении административного правонарушения включается механизм административной юрисдикции, начинается производство по делу об административном правонарушении» [250]. Альтернативные формулировки понятия «производство по делам об административных правонарушениях» при всем их многообразии в административно-правовой теории всегда содержат указание на стандартный набор его признаков: государственно-властный характер, осуществление специально уполномоченными субъектами, оформление в четко регламентированные процессуальные формы, «стадийность» данного производства и т.д. В некоторых случаях авторы включают дополнительное указание на то, что производство по делам об административных правонарушениях является разновидностью административно-юрисдикционной деятельности. Так, в частности, отмечается, что производство по делам об административных правонарушениях следует рассматривать в качестве «составной части административно-юрисдикционной деятельности, осуществляемой, наряду с производством по применению мер административного принуждения, не являющихся мерами ответственности, с целью рассмотрения дел об административных правонарушениях и принятия решений по ним» [251].

В этом смысле, к примеру, формулировка Н.В. Макарейко, который под производством по делам об административных правонарушениях понимает «совокупность административно-процессуальных норм и основанная на них деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по применению мер административного взыскания» [252], представляется несколько ограничивающей смысл административного производства. Если в качестве итога данной юрисдикционной деятельности рассматривать исключительно применение мер административного взыскания, то тогда «за рамками» данной деятельности фактически остаются ситуации, в которых административное взыскание применено не было.

В некоторых определениях производится акцент не столько на совокупности процедурных элементов производства по делам об административных правонарушениях, сколько его характере, требованиях к его осуществлению. Так, А.Е. Жатканбаева, аналогично, расценивая его в качестве отдельного вида административного производства, полагает, что оно «представляет собой регламентированную процессуальными нормами деятельность судов и уполномоченных государственных органов по

всестороннему, полному и объективному рассмотрению и разрешению дел об административных правонарушениях» [253]. В данном случае акцент фактически производится на задачах производства по делам об административных правонарушениях, которые непосредственно перечислены в ст. 737 КРКоАП. Итак, в структуре задач производства по делам об административных правонарушениях выделяются: 1) ценностно-ориентирующая задача (своевременность, всесторонность, полнота и объективность производства); 2) правозащитная задача (обеспечение реализации прав и обязанностей участников); 3) профилактическая задача (выявление причин и условий, способствовавших совершению правонарушения); 4) обеспечительная задача (исполнение постановления по делу, обеспечение предписания о необходимости уплаты штрафа).

В отношении производства по делам об административных правонарушениях следует особо отметить его унифицированный характер (с элементами дифференциации по субъектам привлечения к административной ответственности, по субъектам наложения административных взысканий, общим правилам принятия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и т.д.). Несмотря на элементы дифференциации, вся «стадийность», равно как и внутренняя наполненность каждой стадии обладает выраженным характером сочетания процедурных форм. В этом смысле материальное основание административной ответственности (собственно состав административного правонарушения) обладает гораздо большей вариативностью. При этом, следует признать, что материальное основание во многом предопределяет специфику реализации административного производства. В предыдущих подразделах мы неоднократно акцентировали внимание на том, что любые изменения в профильном законодательстве по вопросам мирных собраний в РК (Закон от 25.05.2020 г. №333-VI) неизбежно влияют и на параметры (границы) административной ответственности.

Одним из центральных элементов оценки в структуре производства по делам об административных правонарушениях является его характеристика в качестве сменяющих друг друга стадий. Как указывается в научных публикациях, «процессуальная стадия - совокупность процессуальных действий и решений, объединенных общей задачей и завершаемых выводами по делу, принимаемыми компетентными органами» [254]. В ранее уже процитированном диссертационном исследовании О.М. Соловьевой, отмечается, что «особенность каждой из стадий заключается в том, что они регламентированы нормами административно-процессуального права, направлены на решение конкретных задач, охватывают особый круг участников, имеющих специфический правовой статус» [251, с. 8]. При этом внутри каждой стадии, как совершенно справедливо указывается в публикациях по теме, имеются определенные этапы, которые непосредственно определяют как специфику каждой стадии, так и способствуют определенной верификации итогов ее реализации [255].

По комплектации стадий производства по делам об административных

правонарушениях практически отсутствует полемика (что, во многом, объясняется их предопределенностью в структуре административно-деликтного законодательства). К ним относятся: 1) стадия возбуждения дела об административном правонарушении, включающая стадия административного расследования когда оно предусмотрено); 2) стадия рассмотрения дела об административном правонарушении и принятия процессуального решения (постановления); 3) стадия пересмотра решений и постановлений по делам об административных правонарушениях; 4) стадия исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Особое внимание законодателя в последние годы привлекла такая самостоятельная (но не обязательная, факультативная) стадия производства по делам об административных правонарушениях, как кассационное производство по делам об административных правонарушениях (в отношении вступивших в законную силу постановлений суда). Изначальная редакция главы, включая ее наименование, была изменена с 1 января 2016 года [256], причем изменения имели достаточно существенный характер. В частности, было исключено указание на возможность подачи жалобы со стороны лиц, в отношении которых ранее данное право предусматривалось – лицо, привлеченное к административной ответственности, потерпевший, защитники и др. (ч. 2 ст. 839 КРКоАП прежней редакции, которая к настоящему времени исключена). Кроме того, право на истребование материалов административного дела из суда было расширено по субъектному составу от Генерального прокурора, его заместителей, прокуроров областей и приравненных к ним прокуроров (исключительный субъектный состав по редакции КРКоАП до 1 января 2016 года) также до Председателя Верховного Суда РК, председателей судебной коллегии Верховного Суда РК (в действующей редакции).

Однако наиболее существенным изменением стало существенное ограничение в отношении пересмотра административных дел в кассационном порядке, установленное ч. 4 ст. 848 КРКоАП: «не подлежат пересмотру в кассационном порядке дела об административных правонарушениях, за исключением случаев, предусмотренных частью 5 статьи 851 настоящего Кодекса» [81]. При этом в ч. 5 ст. 851 КРКоАП указывается, что основанием для пересмотра в кассационном порядке являются случаи, когда: 1) имеются риски тяжких необратимых последствий для жизни, здоровья людей, для экономики или безопасности; 2) постановление нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц либо иные публичные интересы; 3) имеется нарушение единообразия в толковании и применении норм права.

В целом, следует отметить, что стадия пересмотра принятых постановлений по делам об административных правонарушениях относится к одним из наименее изученных и спорных к настоящему времени. Причем, основную проблему исследователи усматривают в том, что внутри стадии пересмотра вступивших в силу постановлений и решений отсутствует надлежащее обособление процессуальных институтов [257].

В контексте ранее кратко отмеченных изменений в рамках главы 46 КРКоАП следует отметить, что реформирование административного

судопроизводства осуществляется в мейнстриме реформирования иных форм процессуальной деятельности (преимущественно уголовного процесса). В проанализированном аспекте следует признать, что административное производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 488 КРКоАП, в целом, не исключает возможности их пересмотра в кассационном порядке. Исходя из специфики самих административных правонарушений, предусмотренных ст. 488 КРКоАП, равно как и специфики общественных последствий, которые могут возникнуть по факту вынесения необоснованного решения, вполне закономерна постановка вопроса как о нарушении прав и законных интересов неопределенного круга лиц, так и о наличии противоречий в толковании норм права (как показало данное исследование, проблемы толкования могут иметь отнюдь не единичный характер).

При этом обращает на себя внимание установление п. 36 Инструкции по организации надзора за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, представительства интересов государства в суде по гражданским, административным делам и делам об административных правонарушениях, исполнительного производства от 17 января 2023 года. Так, в частности, в данном пункте указывается, что ходатайство физического или юридического лица возвращается (среди прочих оснований) в случаях, когда «заявителем по неуважительным причинам не реализовано самостоятельное право на обжалование данного акта в суд кассационной инстанции» [258]. Вместе с тем, содержание действующей редакции главы 46 КРКоАП не включает процедуру кассационного обжалования (равно как и термина «кассационная жалоба»), которые имели место в предыдущей редакции. К настоящему времени речь идет только о ходатайстве на внесение кассационного протеста, при этом какие-либо предварительные этапы реализации права на обжалование в суде кассационной инстанции не предусмотрены. Соответственно, содержание анализируемого пункта Приказа Генпрокурора от 17 января 2023 является спорным и не соответствующим действующему законодательству (КРКоАП).

Как мы уже указали, для каждой стадии производства по делам об административных правонарушениях характерны определенные внутренние этапы, которые в своей совокупности и характеризуют соответствующую стадию. Так, в частности, в учебном пособии казахстанских авторов произведена следующая систематизация внутренних компонентов стадий производства по делам об административных правонарушениях:

1. Стадия возбуждения производства (административного расследования): установление факта правонарушения; возбуждение дела (составление протокола); направление по подведомственности
2. Стадия рассмотрения дела: подготовка к рассмотрению (слушанию) дела; анализ собранных материалов, характеризующих обстоятельство административного правонарушения; вынесение процессуального решения (постановления); доведение результатов рассмотрения дела до заинтересованных лиц и государственных органов;

3. Стадия пересмотра постановлений: обжалование, опротестование; проверка законности постановления; вынесение решения по жалобе, протесту; исполнение принятого решения;

4. Стадия исполнения: направление решения для исполнения; надлежащее уведомление правонарушителя; принудительное исполнение при отсутствии факта добровольности [259].

Вопрос об обособлении такого этапа, как административное расследование (фактически этап на стадии возбуждения производства) до настоящего времени не получил однозначной оценки. Так, анализ норм КРКоАП свидетельствует о том, что дефиниция «административное расследование» вообще не включена в легальный терминологический ряд административно-деликтного законодательства. Вместе с тем, в отдельных исследованиях обосновывается относительно самостоятельный характер административного расследования.

Так, А.А. Арзуманян указывает, что «представляя собой форму процессуального познания, административное расследование образуется совокупностью установленных законом средств, посредством которых уполномоченные орган, должностное лицо выявляют, устанавливают и фиксируют сведения об обстоятельствах, необходимых для правильного разрешения дела об административном правонарушении» [260]. При этом возможно некоторое смешивание понятий «расследование по делам об административных правонарушениях» и «административное расследование», при этом в контексте действующей редакции КРКоАП они практически целиком аутентичны.

Исходя из анализа КРКоАП, необходимость административного расследования учитывается в отдельных случаях, причем, этот вопрос целиком привязан ко времени составления протокола об административном правонарушении (ст. 806 КРКоАП). Однако непосредственно само административное расследование как обособленная процессуальная деятельность в КРКоАП не верифицируется. Для сравнения, в ст. 28.7 КоАП РФ содержится подробная детализация как материальных (конкретных составов административных правонарушений), так и процессуального порядка проведения административного расследования [261].

Именно подобный вариант законодательной регламентации приводит российских исследователей к мысли о возможности оценки понятия «административное расследование» в широком и узком смысле данного слова. В первом случае речь идет вообще об установлении тех или иных обстоятельств административного правонарушения, осуществляемое до момента возбуждения производства и определения подведомственности. Во втором – исключительно в контексте ст. 28.7 КоАП РФ [262]. Как мы уже ранее указали, в контексте действующей редакции КРКоАП понятие «административное расследование» фактически только подразумевается из контекста отдельных предписаний.

При этом авторы исследований советского периода полагали, что административное расследование присутствует по всем делам об

административных правонарушений (даже если они не получают отдельной процессуальной фиксации), независимо от сложностей их объективно-субъективных признаков [263]. Имеются и точки зрения заслуженных ученых относительно того, что самостоятельной стадией производства по делам об административных правонарушениях является именно административное расследование, а возбуждение дела – ее самостоятельным этапом [264]. Высказываются и аргументы в пользу такого допущения, как признание самостоятельности стадий административного расследования и возбуждения производства по делам об административных правонарушениях [265].

Таким образом, трактовка понятия «административное расследование» во многом будет зависеть от того, насколько эта стадия верифицирована в предписаниях административно-деликтного законодательства. Исходя из действующей редакции КРКоАП, соответствующая дискуссия практически сходит на нет, а административное расследование фактически может быть рассмотрено исключительно как этап стадии возбуждения дела об административном правонарушении. При этом сложность квалификации по ст. 488 КРКоАП, необходимость индивидуализации параметров административной ответственности участников и организаторов мирных собраний не позволяют нам исключать необходимость проведения административного расследования в подобных случаях.

Несмотря на обозначенные выше дискуссионные аспекты, в подавляющем большинстве исследований стадия возбуждения дела об административном правонарушении признается «первоначальной стадией производства» [266]. Также имеется мнение, что возбуждение дела можно расценивать как процессуальное решение, с которого начинается производство по делу [267]. Согласно действующей редакции КРКоАП, возбуждение дела об административном правонарушении (глава 41 КРКоАП) является самостоятельной стадией производства по делам об административных правонарушениях и представляет собой совокупность процессуальных действий, направленных на установление факта административного правонарушения, а также определения его подведомственности (подсудности).

Примечательно, что непосредственно КРКоАП не дает определения понятия «возбуждение дела об административном правонарушении», а оформление соответствующего института начинается с детализации поводов и оснований для возбуждения дела. Исходя из текстуального анализа ч. 1 ст. 802 КРКоАП, в контексте ст. 488 КРКоАП поводами к возбуждению дела об административном правонарушении могут являться: 1) непосредственное обнаружение факта совершения административного правонарушения; 2) материалы, поступившие из правоохранительных органов, а также других государственных органов, органов местного самоуправления; 3) сообщения или заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации [81]. В контексте исследуемых норм ст. 488 КРКоАП закономерно предположить, что подавляющее большинство в объеме поводов к возбуждению дела будет являться непосредственное обнаружение факта совершения административного правонарушения, хотя нельзя исключать и

другие вариации (в частности, получение информации о ненадлежащем проведении агитационной деятельности в рамках организации мирного собрания).

Обязательным структурным элементом, определяющим стадию возбуждения дела об административном производстве, является определение субъектного состава должностных лиц, имеющих соответствующее юрисдикционное полномочие. Так, в соответствии со ст. 804 КРКоАП, правом возбуждения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 488 КРКоАП, обладают: 1) ОВД (п.1 ч.1 ст. 804); 2) органы военной полиции ВС РК о правонарушениях, совершенных военнослужащими, военнообязанными, призванными на сборы, и лицами, управляющими транспортными средствами ВС РК, других войск и воинских формирований РК (п.4 ч.1 ст. 804); 3) служба государственной охраны РК при проведении охранных мероприятий за правонарушение, совершенное военнослужащими Службы государственной охраны Республики Казахстан) (п.46 ч.1 ст. 804) [268].

В контексте ст. 488 КРКоАП такой повод к возбуждению административного производства, как непосредственное обнаружение правонарушения может приобретать несколько неоднозначную трактовку. Мы ранее уже неоднократно подчеркивали выраженный бланкетный характер анализируемой статьи, по причине чего в контексте включенных в нее составов может оцениваться значительный спектр действий. В рамках анализируемого вопроса особого внимания заслуживает фактор оценки понятия «непосредственное обнаружение правонарушения» действия участников мирного собрания. Иными словами, достаточно неопределенным является то обстоятельство, с какого момента в отношении участников мирных собраний может идти речь о наличии состава административного правонарушения. В частности, в контексте предписаний, установленных ч. 2 и ч. 3 Закона РК от 25.05.2020 г., в целом, можно признать основной спектр возможных нарушений понятным (хотя отдельные из данных нарушений имеют конкуренцию, в том числе, и с нормами уголовного законодательства).

Учитывая перманентный признак «массовости» в проведении мирных собраний (за исключением одиночного пикетирования), закономерно предположение, что к административной ответственности никогда тотально не привлекаются все участники мирных собраний при наличии тех или иных нарушений. Таковы особенности анализируемых действий, что при большом количестве участников собрания привлечение к ответственности всех без исключения является и невозможным, и нецелесообразным. В этом смысле можно провести некоторую параллель с вопросами реализации уголовной ответственности за массовые беспорядки (ст. 272 УК РК) [269].

Несмотря на то обстоятельство, что сущность массовых беспорядков заключается в безусловном нарушении уголовного запрета (в отличие от административного запрета в контексте мирных собраний, учитывая презумпцию в пользу их проведения), тем не менее, авторы исследований совершенно справедливо указывают на то обстоятельство, что далеко не все

участники, по итогу, оказываются привлеченными к уголовной ответственности [270]. По мнению авторов сравнительно-правовых исследований в области уголовного права и криминологии, «анализ следственной практики показал, что организаторы в местах совершаемых беспорядков, как правило, не присутствуют. Поэтому к уголовной ответственности, в основном (78%), привлекаются соисполнители и лица, оказавшиеся на месте беспорядков по стечению тяжелых социально-экономических обстоятельств. Это так называемые ситуационные преступники и факт участия их в указанных эксцессах находится в противоречии с общей линией их предшествующего поведения и образа жизни» [271]. При этом другие исследователи указывают, что в большинстве законодательств стран СНГ ответственность за массовые беспорядки дифференцируется в отношении организаторов и участников (аналогичное решение имеет место и в УК РК); вместе с тем, в отдельных государствах (Украина, Узбекистан, Эстония) не происходит дифференциация мер уголовной ответственности в отношении данных видов субъектов [272].

Проводя допустимые параллели с анализируемым составом ст. 488 КРКоАП, можно произвести ряд выводов.

Во-первых, исходя из бланкетного характера ст. 488 КРКоАП, объем возможных нарушений со стороны участников мирных собраний включает значительный круг деяний, которые могут в качестве своего объекта иметь как собственно порядок управления (порядок мирных собраний), так и целый ряд других (собственность, общественный порядок и общественная безопасность и т.д.). Фактически в каждом конкретном случае может иметь определенная множественность правонарушений, требующая квалификации по совокупности.

Во-вторых, в отличие от организатора (организаторов) мирных собраний, которые согласно Закону РК от 25.05.2020 г. №333-VI обязаны иметь знаки, идентифицирующие их в качестве таковых, при массовых мирных собраниях ставить вопрос об административной ответственности всех участников (даже при нарушении установленного порядка проведения или законодательства о мирных собраниях) не приходится в силу нецелесообразности и отсутствия организационно-технической возможности. Соответственно, при всех прочих условиях должны быть четкие ориентиры для определения момента, с которого участник мирного собрания может быть привлечен к административной ответственности. Особенно это касается ситуаций, когда участник не допускает никаких действий, явно свидетельствующих о нарушении законодательства, а просто находится в месте скопления людей для проведения мирного собрания.

В плане оценки обозначенных спорных аспектов обоснованным будет обращение к Нормативному постановлению Верховного Суда РК от 6 октября 2017 года №7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях». Так, в третьем параграфе п. 16 указанного Нормативного постановления указывается, что предусмотренная ст. 488 КРКоАП ответственность участников «наступает после неисполнения вышеуказанных требований представителя местного исполнительного органа. Поэтому при рассмотрении дел об

административных правонарушений по статье 488 КоАП судам необходимо исследовать доказательства фактического заявления такого требования, его обоснованности и законности, а также его неисполнения участником публичного мероприятия, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении» [128].

При анализе упомянутого Нормативного постановления, в первую очередь, обращает на себя внимание то обстоятельство, что оно не было приведено в соответствие с нормами действующего Закона РК от 25.05.2020 г., равно как и с измененной редакцией ст. 488 КРКоАП. Вместе с тем, данное правило нам представляется значимым, исходя из основной концепции данного пояснения (если не брать во внимание «несостыковки» по вопросам оснований для прекращения мирного собрания).

Как указывается в п. 15 Инструкции по обеспечению охраны общественного порядка сотрудниками полиции при проведении мирных собраний от 27 января 2023 г., «в соответствии с пунктами 2 и 3 статьи 18 Закона, после принятия решения о прекращении мирных собраний, невыполнение организаторами либо участниками мирного собрания требований представителя МЮ по прекращению мирного собрания и истечении установленного времени для выполнения данного требования, сотрудники принимают меры по принудительному прекращению мирного собрания (привод, доставление, задержание)» [175]. В данном варианте нормативной регламентации вопроса имеется большее соответствие с действующими положениями Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI, в отличие от ранее процитированного Нормативного постановления от 6 октября 2017 года №7.

Вместе с тем, полагаем, что соответствующее требование в виде императива должно быть закреплено непосредственно в примечании к ст. 488 КРКоАП, когда факт ненадлежащего оповещения организаторов и участников относительно прекращения мирного собрания должно оцениваться как обстоятельство, исключающее привлечение к административной ответственности. При этом в целях соблюдения правила о надлежащем уведомлении организаторов и участников мирного собрания в обязанности сотрудников полиции (п. 11 ранее указанной Инструкции) следует включить дополнительный пункт об оповещении относительно приостановки или прекращения мирного собрания, точных временных сроков, после которого собрание может быть принудительно прекращено.

В ходе проведенного опроса среди сотрудников полиции нами был сформулирован следующий вопрос: «Какие обстоятельства, на Ваш взгляд, являются достаточными для привлечения участников мирного собрания к административной ответственности?» При этом респондентам было предложено выбрать более одного варианта, если, по их мнению, они являются верными. Примечательно, что самым массовым стал ответ относительно нарушения времени, места и (или) маршрута проведения собрания (67,51%). Вторым по распространенности стало указание на совершение любого нарушения, которое предусмотрено Законом РК от 25.05.2020 г. №333-VI

(56,36%). Обращает на себя внимание, что 21% сотрудников вовсе полагают, что сам факт участия в несанкционированном мероприятии является достаточным для привлечения к административной ответственности, а 13,7% указывают на факт активного сопротивления сотрудникам полиции, принимающих действия по прекращению собрания. Возможность привлечения к административной ответственности после принятия решения о прекращении мирного собрания отметили около половины (46,17%) респондентов.

Данный опрос свидетельствует о том, что единообразное понимание относительно «стартового момента» для привлечения к административной ответственности по ст. 488 КРКоАП отсутствует. Соответственно, ст. 488 КРКоАП должна быть дополнена примечанием следующего содержания (помимо тех, которые ранее уже были обоснованы в рамках данного исследования): «Привлечение к административной ответственности участников мирного собрания может иметь место только в случае их надлежащего информирования о прекращении мирного собрания по решению местного исполнительного органа в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан». Полагая, что данная оговорка должна иметь место именно в отношении участников мирного собрания, поскольку организатор (организаторы) в большей степени контактируют с представителями МИО, в силу чего более информированы. Кроме того, сами организаторы в силу выполняемой ими функциональной роли обязаны предотвращать нарушения в ходе проведения мирных собраний.

Основным аргументом в пользу данного уточнения редакции ст. 488 КРКоАП является то обстоятельство, что именно КРКоАП должен содержать наиболее точное материальное основание для привлечения лиц к административной ответственности. Значительный спектр нарушений, которые могут привести к вменению ст. 488 КРКоАП, требует детальной оценки действующего профильного законодательства по вопросам порядка мирных собраний в РК. Вместе с тем, учитывая то обстоятельство, что наиболее массовое применение административного принуждения возможно именно по отношению к участникам мирных собраний, полагаем, что предложенный вариант уточнения границ административной ответственности является обоснованным. Как совершенно справедливо указал в своей докторской диссертации Н.Н. Цуканов, «цель производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел, воспринимается как установка на привлечение к ответственности максимально широкого круга лиц, совершивших административные правонарушения. Подобное положение негативно сказывается на способности органов внутренних дел эффективно решать возложенные на них задачи» [273]. Это утверждение особенно уместно в отношении вопросов реализации административной ответственности за правонарушение, предусмотренное ст. 488 КРКоАП, учитывая то обстоятельство, что, в целом, любое нарушение свободы мирных собраний является вынужденным компромиссом для обеспечения значимых благ общества и государства.

В свою очередь, в упомянутой Инструкции МВД от 27 января 2023 года п. 11 должен быть дополнен следующим предписанием: «своевременно информировать участников мирного собрания о принятых решениях о его приостановке или прекращении в порядке ст.ст. 17,18 Закона, в том числе посредством использования звукоусиливающих технических средств».

Как мы уже ранее указывали при кратком сопоставлении вопросов административной ответственности участников мирных собраний и уголовно-правовой ответственности участников массовых беспорядков, в последнем случае возможны такие варианты криминальных инцидентов, при которых сами организаторы противозаконных массовых акций не оказываются на месте их проведения. Редакция Закона РК от 25.05.2020 г., в целом, не предполагает подобного варианта проведения мирного собрания. Как минимум, косвенным подтверждением факта личного присутствия организатора в ходе проведения мирного собрания является требование носить отличительный знак (п. 7 ч. 2 ст. 5). Вместе с тем, следует признать, что в Законе РК от 25.05.2020 г. отсутствует какое-либо указание на необходимость личного присутствия организатора (данное обстоятельство фактически презюмируется по тексту всего нормативного акта).

Соответственно, нельзя исключать случаи, когда при соблюдении всех согласительных процедур на месте проведения мирного собрания может не оказаться организатора. В таком случае возникает ситуация, когда, с одной стороны, отсутствуют основания для приостановления или прекращения мирного собрания; а, с другой стороны – ставится под вопрос сама суть данного собрания, поскольку в контексте нормативного оформления Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI присутствие организатора предполагается в качестве обязательного. Соответственно, полагаем, было бы верным непосредственно в ст. 5 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI включить в качестве обязанности организатора его непосредственное участие в мирном собрании. Как вариант, данное изменение может быть включено в п. 7 ч. 2 ст. 5 посредством изменения формулировки: «лично присутствовать на мирном собрании и носить отличительный знак организатора мирных собраний».

В целом, факты прекращения производства по делам об административных правонарушениях по ст. 488 КРКоАП не следует рассматривать исключительно в отрицательном ключе, поскольку даже при значительном объеме подобных решений в отчетном календарном периоде это не всегда свидетельствует о дефектах соответствующей процессуальной деятельности уполномоченных лиц. В данном случае, как нам представляется, следует исходить из принципа дозирования административно-правового принуждения, поскольку, как мы уже неоднократно отмечали, в самом факте привлечения к административной ответственности за организацию или участие в мирных собраниях имеется неизбежная коллизия: с одной стороны, острая потребность демократического общества в обеспечении доступа к реализации гражданами данного значимого права; с другой стороны необходимость обеспечения безопасности общественных и государственных интересов. В этом смысле следует признать, что сдерживание, минимизация административно-

правовой репрессии должны оцениваться как наиболее благоприятная тенденция правоприменительной практики. Как указали в проведенном нами опросе судьи специализированных судов, к настоящему времени имеются основания для утверждений относительно тенденции к снижению репрессивности применяемых административных санкций по ст. 488 КРКоАП (79% респондентов-судей).

При этом факты достаточно грубых нарушений в порядке осуществления производства по ст. 488 КРКоАП требуют надлежащей реакции и всемерной профилактики. Так, согласно постановлению специализированного межрайонного административного суда г. Нур-Султан № 3/29524-19 факт правонарушения по ч. 1 ст. 488 КРКоАП имел место 10 июня 2019 года; материалы дела в отношении гр. О. направлены в суд 4 октября 2019 года и поступили 22 октября 2019 года. Таким образом, из материалов дела усматривается, что по делу истекли сроки для привлечения гр. О. к административной ответственности, т.е. на момент направления дела в суд, прошло более 2-х месяцев, предусмотренных ч. 1 ст. 62 КоАП для привлечения лица к административной ответственности. При таких обстоятельствах, руководствуясь п. 5 ч. 1 ст. 741 КоАП, суд был вынужден прекратить производство по делу, ввиду истечения сроков давности привлечения лица к административной ответственности [6].

Прекращено производств в 2018 – 4, 2019 – 44, 2020 – 9, 2021 – 13, 2022 – 10, 2023 – 5, 2024 – 2.

Принципиальное значение в стадии возбуждения производства по делам об административных правонарушениях имеет протокол об административном правонарушении. Составление протокола об административном правонарушении является одним из наиболее распространенных случаев фиксации начала производства по делам об административном правонарушении, то есть возбуждения дела (ч. 4 ст. 802 КРКоАП). При этом непосредственно в ч. 1 ст. 803 КРКоАП определение понятия «протокол об административном правонарушении» не приводится, а лишь содержится указание на письменную форму протокола (альтернативно в бумажном или электронном варианте). Важно обратить внимание, что преобладание до настоящего времени традиционной формы делопроизводства на бумажных носителях может в ближайшее время изменить пропорции в сторону преобладания электронного вида протокола. Как указывали авторы недавних диссертационных исследований, в силу расширения объема применения технических средств «может произойти смещение значимости письменного протокола об административном правонарушении в сторону электронного протокола, который: а) сможет обрабатывать данные в единой типизированной форме, при помощи специализированной компьютерной программы, б) будет являться электронным документом...» [274].

Далее в ч. 2 ст. 803 КРКоАП содержится перечень обязательных структурных элементов текста протокола об административном правонарушении, причем данный перечень является открытым, что вполне объяснимо ввиду многообразия материальных оснований административной

ответственности, равно как и ситуационных характеристик самого административного правонарушения. Вместе с тем, в административно-правовой науке периодически высказываются мнения о необходимости унификации форм процессуальных документов в производстве по делам об административных правонарушениях, вплоть до выработки законодательно закреплённых шаблонов [275].

Стремление к унификации деятельности в процессе осуществления производства по делу об административном правонарушении является одним из наиболее часто встречаемых акцентов в административно-правовой науке. Причем, авторы предлагают не только установить шаблоны для документов в административном процессе, но и считают необходимым выработать стандарты проведения допросов [276]. Вполне закономерно, что исследователи в области административного права производят попытки дать дефиниции понятия протокола об административном правонарушении. Так, К.В. Ребец считает, что «под протоколом об административном правонарушении необходимо понимать основной процессуальный документ в производстве по делу об административном правонарушении, содержащий обобщенные сведения о фактах, являющихся доказательствами по этому делу, окончательную юридическую квалификацию действий (бездействия) лица, в отношении которого возбуждено производство по делу, на основании чего осуществляется рассмотрение указанного дела по существу» [277].

В целом, значение протокола об административном правонарушении можно оценить в качестве одного из ключевых структурных элементов всего производства по делам об административном правонарушении. Его значение в нормах КРКоАП носит «сквозной» характер, поскольку понятие «протокол об административном правонарушении» является одним из наиболее употребляемых словосочетаний в тексте кодекса. Поэтому вполне обосновано, что исследователи связывают понятие существенного нарушения процессуальных требований, которые должны влечь за собой прекращение производства по делу, именно с дефектами составления протокола об административном правонарушении. Так, Е.С. Герман полагает, что существенным нарушением процессуальных требований будет являться оформление протокола об административном правонарушении не в соответствии с требованием законодательства; составление его ненадлежащим субъектом; нарушение сроков оформления протокола [278].

Фактически аксиомой является то обстоятельство, что протокол об административном правонарушении имеет приоритетное доказательственное значение при осуществлении производства по делу.

Так, Постановлением специализированного межрайонного административного суда города Н. от 31 октября 2020 года производство по делу об административном правонарушении в отношении гр. А. прекращено за отсутствием в ее действиях состава административного правонарушения, предусмотренного частью 7 статьи 488 КоАП. При этом был установлен ряд нарушений правил производства по делам об административном правонарушении, которые можно отнести к существенным. Так, в ходе

производства по делу не было учтено требование ч. 2 ст. 803 КРКоАП относительно содержания протокола об административном правонарушении, согласно которому должно иметь место отражение в протоколе «существа административного правонарушения» (п. 4 ч. 2 ст. 803 КРКоАП). Кроме того, требуется прилагать к протоколу документы, подтверждающие факт административного правонарушения. Кроме того, в соответствии с п. 6 ч. 3 ст. 765 КРКоАП, фактические данные должны быть признаны недопустимыми в качестве доказательств, если они получены «от неизвестного источника» [81]. При этом из показаний сотрудника полиции, составившего протокол об административном правонарушении, было установлено, что видеозапись была передана неизвестным лицом.

В соответствии с частью 2 статьи 781 КРКоАП обязанность доказывания наличия оснований административной ответственности и вины правонарушения лежит на органе (должностном лице), уполномоченном осуществлять производство по делам об административных правонарушениях. В соответствии с частями 2, 3 статьи 10 КРКоАП никто не обязан доказывать свою невиновность. Любые сомнения в виновности толкуются в пользу лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. В его же пользу должны разрешаться и сомнения, возникающие при применении законодательства об административных правонарушениях. Согласно подпункт 2) части 1 статьи 741 КоАП производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое подлежит прекращению при отсутствии состава административного правонарушения. При совокупности вышеуказанных обстоятельств, производство по делу об административном правонарушении в отношении гр. А. по ч. 7 ст. 488 КРКоАП суд прекратил за отсутствием в ее действиях состава административного правонарушения [6].

В рамках исследуемой темы вопрос относительно протокола об административном правонарушении приобретает некоторые особые значения, которые обусловлено самой спецификой деликтности, оформленной в ст. 488 КРКоАП. Фактически из положений действующего КРКоАП действует принцип «один протокол – одно производство». При этом возможны ситуации, когда возникает потребность к оптимизации производства по делам об административных правонарушениях. Во-первых, это возможность привлечения к административной ответственности по факту одного события неопределенно большого круга лиц, в особенности если мирное собрание носило массовый характер. Во-вторых, сама динамика мирного собрания имеет риски инвариантного развития сценариев поведения участников, при которых возможно совершение иных, помимо ст. 488 КРКоАП административных правонарушений. В целом, непосредственно в Законе РК от 25.05.2020 г. в превентивном порядке установлены запреты в отношении целого ряда действий, которые могут образовывать как самостоятельные административные правонарушения, так и составы уголовных правонарушений. В частности, в процессе проведения мирных собраний могут одновременно иметь место инциденты, связанные с мелким хулиганством (ст.

434 КРКоАП), загрязнение мест общего пользования (ст. 434-2 КРКоАП), применение пиротехнических изделий в населенных пунктах (ст. 436 КРКоАП), распитие алкогольных напитков или появление в общественном месте в состоянии опьянения (ст. 440 КРКоАП); неповиновение законным требованиям лиц, участвующих в обеспечении общественного порядка (ст. 443 КРКоАП) и др.

Приведенные обстоятельства позволяют ставить два самостоятельных вопроса: о возможности соединения производства об административном правонарушении в отношении одного лица; а также о возможности соединения производства об административном правонарушении в отношении двух и более лиц по одному событию административного правонарушения.

В контексте решения вопроса о возможности объединения протоколов об административном правонарушении в отношении одного лица актуализируется вопрос о множественности административных правонарушений, признаки которой к настоящему времени только начинают обозначаться в административно-правовой теории. Фактически единственной легализованной формой множественности в рамках административно-правовой деликтности является повторность тождественных (в некоторых случаях, предусмотренных КРКоАП – однородных) правонарушений. Квалифицирующий признак повторности имеет место в значительном количестве составов административных правонарушений, имеющих свойство к воспроизводству деликтного поведения в ближайшие календарные периоды (в течение года после наложения административного взыскания за предыдущее административное правонарушение).

Вместе с тем, случаи иных форм множественности (в частности, совокупности правонарушений, возможные комбинации которой мы привели ранее) до настоящего времени практически не учитываются в рамках КРКоАП. В отличие от уголовно-правовой регламентации, где понятие совокупности уголовных правонарушений определено на легальном уровне, в сфере административно-правовой деликтности совокупность правонарушений может иметь место только фактически, но не юридически. Фактически единственным отражением того, что совокупность учитывается в рамках КРКоАП является положение ст. 58 КРКоАП относительно наложения административного взыскания в случае совершения лицом нескольких административных правонарушений. Вместе с тем, это в большей степени отражает техническую (хоть и, безусловно, необходимую) сторону решения вопроса об административной ответственности.

При этом в теории административного права вопросы о целесообразности выделения других форм множественности административных правонарушений постепенно начинают актуализироваться. Так, в рамках недавнего диссертационного исследования Н.А. Ахтанина предлагает выделять, наряду с повторностью, также совокупность и рецидив административных правонарушений [249, с. 14]. При этом в исследованиях имеется обоснование интеграционных процессов между административным и

уголовным правом, следствием которого неизбежно должно стать и возможное сближение понятийно-категориального аппарата.

Примечательно, что обозначенный нами вопрос уже получил последовательное решение в кодифицированных актах по вопросам административной ответственности и административного производства в Республике Беларусь. Так, в ч. 3 ст. 2.4 КоАП РБ содержится легальное определение понятия «совокупность административных правонарушений» под которой понимается совершение лицом двух или более административных правонарушений, предусмотренных различными статьями или различными частями одной статьи, ни за одно из которых оно не было привлечено к административной ответственности (причем, данное правило распространяется на правонарушения как физических, так и юридических лиц) [279]. При этом ст. 12.4 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях от 6 января 2021 г. №92-3 предусматривается перечень обстоятельств, позволяющих соединить дела в одно производство: 1) о нескольких административных правонарушениях, совершенных одним лицом, если они подведомственны одному и тому же суду, органу, ведущему административный процесс; 2) о совершении одного и того же административного правонарушения физическим и юридическим лицами; 3) о совершении одного и того же административного правонарушения совместно двумя или более физическими лицами; 4) начатые по встречным заявлениям о совершении административных правонарушений, ответственность за которые наступает по требованию потерпевшего либо его законного представителя [280].

Аналогичный вектор решения вопроса прослеживается и в Российской Федерации. Так, к настоящему времени в РФ разработаны согласованные между собой кодифицированные акты: проект Кодекса РФ об административных правонарушениях [281] и проект Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях [282]. В частности, согласно ст. 8.34 проекта Процессуального кодекса РФ об административных правонарушениях, суд по собственной инициативе либо по ходатайству лица, привлекаемого к административной ответственности или потерпевшего решает вопрос об объединении дел для рассмотрения в одном производстве [282]. Фактически, исходя из положений цитируемого проекта, соединение дел в одно производство может иметь место во всех случаях совершения двух и более административных правонарушений, по факту которых осуществляется административное производство.

Безусловно, белорусский вариант регламентации вопроса является, во-первых, уже легально оформленным, во-вторых, имеет заметно большие границы применения (в российском варианте речь фактически идет только о множественности правонарушений со стороны одного физического или юридического лица).

Данный вопрос был акцентирован в рамках настоящей диссертации по той причине, что, как мы уже указали, производство по делам об административных правонарушениях по ст. 488 КРКоАП имеет два возможных

вариантах его масштабирования: 1) за счет привлечения к ответственности неопределенного множества лиц по факту одного события административного правонарушения (в случае массовых мирных собраний); 2) за счет объективно имеющихся рисков присутствия совокупности административных правонарушений в действиях организаторов и участников мирных собраний. Как уже было указано ранее, в Процессуально-исполнительном кодексе РБ об административных правонарушениях оба данных обстоятельства являются основанием для соединения нескольких производств в одно. Полагаем, что соответствующая модель должна быть признана востребованной и в правоприменительной практике РК, поскольку она позволяет снизить последствия масштабирования производства по делам об административном правонарушении по ст. 488 КРКоАП за счет часто неизбежного параллельного ведения значительного количества административных производств. Здесь отметим, что на вопрос о целесообразности введения практики соединения двух и более производств по делам об административных правонарушениях встретил активную поддержку у опрошенных нами судей (89,53%).

Учитывая то обстоятельство, что проведение мирных собраний неизбежно сопровождается той или иной степенью конфликта интересов (в особенности, в протестных формах), то риски избыточной интенсивности мер административно-правового принуждения в рамках производства по делам по ст. 488 КРКоАП не следует исключать. Соответственно, не следует исключать и случаи стремления граждан, привлеченных к административной ответственности по ст. 488 КРКоАП, к оспариванию принятых должностными лицами решений по делу.

В этом смысле развитие административной юстиции в Казахстане представляется значимым инструментом для обеспечения возможности граждан получить гарантии защиты их прав. Исследователи, анализирующие сущность административного процесса, обоснованно указывают, что потребность в нем (в том числе, и невозможность соединения в рамках процесса по рассмотрению дел об административных правонарушениях) заключается в том, что в данном случае реализуется другой тип охранительных отношений, что и требует иного построения процесса [283]. При этом авторы также отмечают значимость максимального упрощения процедуры административного процесса для того, чтобы она не воспроизводила порядок судебного рассмотрения [284]. В целом, понятие административно-правовой юстиции в науке формулируется в более или менее единообразном ключе. В частности, ее определяют как «правовой институт, специфика которого заключается в регулировании организации и деятельности административных судов по разрешению публично-правовых споров о законности правовых актов, действий (бездействия) субъектов публичного управления, осуществляемую в соответствии со специальным процессуальным законодательством, в основе которого лежит разрешение правовых конфликтов, возникающих между гражданином и публичной властью» [285]. Досанова Ф.П., Ермакбаев Б.Б. в контексте оформления сторон конфликта, потребность регулирования которого разрешается в административном процессе, указывают также на споры

юридических лиц и публичной власти, а также возникающие между государственными органами [286].

Юридические процедуры, оформляющие административный процесс, в настоящее время все еще находятся в стадии становления не только в Казахстане, но и в странах ближнего зарубежья. Параллельный характер происходящих процессов во многом связан с равнозначным вектором развития общественных отношений и юридической практики. Именно по этой причине авторы исследований часто производят анализ с использованием сравнительно правового метода, что дает им основание для утверждения, что «на сегодняшний день невозможно говорить об административной юстиции как о сложившейся самостоятельной концепции, а также её систематизации в науке административного права» [287]. Во многом это связано с тем, что «практическая потребность в научной систематизации административных процедур до сих пор не реализована в силу различных концептуальных подходов ученых административного права к пониманию как их сути, так и в целом к определению административного процесса, его сущности и внутреннему структурированию» [288].

Как указывают казахстанские авторы Б.А. Жетписбаев, Г.А. Худайбердина, «для казахстанского административного права вопросы административной юстиции в большинстве своем являются инновационными» [289]. В целом, наличие административной юстиции признается одним из фундаментальных требований к обществу, которое основывается на принципах верховенства права [290]. Как отмечает международный эксперт по государственному управлению Франциско Кардона, «если принцип законности должен иметь какую-то эффективность, это выражается в его применимости на практике. Административные процедуры направлены на то, чтобы сделать принцип законности эффективным и применимым к действиям и решениям административной власти. Административные процедуры представляют правовой метод, позволяющий повысить эффективность уважения законности на практике» [291].

Работа по формированию в Казахстане института административной юстиции фактически была обозначена еще в Концепции правовой политики РК на период с 2010 по 2020 годы. В частности, в ней указывалось: «...важным направлением является развитие административно-процессуального права, вершиной которого стало бы принятие Административного процессуального кодекса. При этом следует четко определиться с предметом регулирования административно-процессуального законодательства. В этом контексте сохраняют актуальность вопросы законодательной регламентации порядка разрешения дел об административных правонарушениях» [292]. В Послании Президента РК К.-Ж. К. Токаева «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» было акцентировано внимание на неравные условия для граждан при разрешении публично-правовых споров, в которых возможности граждан, как и юридических лиц, несоизмеримы с ресурсами госаппарата. В связи с этим ставится задача внедрения административной юстиции «как особого механизма разрешения споров,

нивелирующего эту разницу. Впредь при разрешении споров суд будет вправе инициировать сбор дополнительных доказательств, ответственность за сбор которых, ляжет на государственный орган, а не на гражданина или бизнес» [5].

В результат, 29 июня 2020 года был принят Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан, который вступил в силу 1 июля 2021 года и с этой же даты утратили силу Законы Республики Казахстан «Об административных процедурах» и «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц», прекратили свое действие ряд норм Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан, включая главы 27-29, нормы других правовых актов.

Как мы уже ранее указали, сущность производства по делам об административных правонарушениях и административного процесса предполагает реализацию различного рода охранительных отношений. В этом смысле АППК РК устанавливает четкое размежевание круга отношений, на которые его положения не распространяются, в том числе, и на отношения, регулируемые КРКоАП [293]. По смыслу данного кодифицированного акта, в административном процессе могут быть рассмотрены факты принятых МИО решений в отношении организации и проведения мирного собрания. Так, в соответствии со ст. 132 ААПК РК, «при нарушении обременяющим административным актом прав, свобод и законных интересов истца он вправе предъявить иск об оспаривании с требованием отменить административный акт полностью или в какой-либо его части» [294]. При этом, согласно п. 3 ч. 2 ст. 4 АППК РК, «обременяющий административный акт - акт, отказывающий в реализации, ограничивающий, прекращающий право участника административной процедуры или возлагающий на него обязанность, а также иным образом ухудшающий его положение» [294]. Соответственно, по всем формальным требованиям АППК РК случаи принятия решения МИО относительно проведения мирного собрания по всем формальным критериям соответствуют предмету регулирования АППК РК.

Специфичность административного процесса, регулируемого АППК РК предопределяется, в том числе, и специфической комплектацией принципов, предусмотренных в ст.ст. 7-18 АППК РК: законность; справедливость; защита прав и законных интересов; соразмерность; пределы осуществления административного усмотрения; принцип приоритетности права; охрана права на доверие; запрет на злоупотребление формальными требованиями; презумпция достоверности; активная роль суда; разумный срок административного судопроизводства; обязательность судебных актов.

В частности, принцип охраны права на доверие призван выступить своеобразной гарантией стабильности в балансе частно-публичных интересов, при котором любой принятый административный акт либо административное действие (бездействие) считают законными до тех пор, пока не будет установлено обратное. В свою очередь, принцип соразмерности определяется в АППК через категории «пригодность», «соразмерность» и «пропорциональность» и также нацелен на обеспечение баланса интересов участника административной процедуры и общества. Как указывают по

данному поводу в специальных исследованиях, «принцип соразмерности призван гарантировать рассмотрение конкретного дела административным органом при разумном соотношении между преследуемой целью и используемыми средствами» [295].

Принцип запрета на злоупотребление формальными требованиями соотносится необходимостью обеспечения такого уровня эффективности административного процесса, при котором лица освобождаются от избыточных обременений. Фактически данный принцип усиливает качественную реализацию всей совокупности принципов административного процесса, направленную на упрощение соответствующей процедуры, отказа от явно чрезмерных, бюрократических требований. В свою очередь, принцип активной роли суда обозначает явное отличие от схожей процедуры гражданского судопроизводства, в которой обязанности по сбору доказательств возлагаются на стороны процесса. Соответственно, в административном процессе инициатива сбора доказательств в полной мере возлагается на суд, который может проявлять активность в затребовании любых материалов, касающихся предмета административного судопроизводства.

Исходя из предмета исследования в данной диссертации, одним из вопросов в контексте административного процесса является возможность так называемого «процессуального соучастия». Данный вопрос акцентируется по той причине, что сама особенность реализации права на мирные собрания предполагает возможность возникновения идентичных конфликтных ситуаций, в частности, в отношении одного МИО (например, исходя из тех или иных особенностей региональной практики конкретного МИО по согласованию мирных собраний). АППК РК лишь фрагментарно содержит оговорки относительно случаев, когда в административном производстве происходит объединение исковых требований или присутствует несколько ответчиков. Так, в частности, согласно ч. 1 ст. 107 АППК РК, «иск к нескольким ответчикам может быть предъявлен по месту нахождения одного из ответчиков. Выбор между несколькими судами, которым согласно настоящей статье подсудно дело, принадлежит истцу» [294]. В данном контексте мыслимы ситуации, при которых, например, планировалось проведение мирного собрания одновременно в нескольких регионах, при этом все МИО или часть из них не согласовали данные мероприятия, чем (по мнению истца) нарушили его материальное право, гарантированное Конституцией РК и Законом РК от 25.05.2020 г. №333-VI. В ч. 5 указанной статьи АППК РК, в свою очередь, указывается, что «несколько исковых требований могут быть объединены истцом в одном иске, если они предъявлены к одному ответчику, связаны между собой и их рассмотрение входит в компетенцию одного суда» [294].

В перечисленных ситуациях фактически речь идет об инициативе самого истца как на определение территориальной административной подсудности, так и не принятие решения об объединении исковых требований в одном иске. Вместе с тем, отсутствие в данном случае возможности суда проявить инициативу по объединению нескольких административных производств явно идет в противоречие с ранее обозначенным принципом активной роли суда в

административном процессе (ст. 16 АППК РК). В частности, согласно ч. 3 ст. 167 ГПК РК, «судья, установив, что в производстве данного суда имеется несколько однородных дел, в которых участвуют одни и те же стороны, либо несколько дел по искам одного истца к разным ответчикам или разных истцов к одному и тому же ответчику, вправе объединить эти дела по своему усмотрению либо по ходатайству сторон в одно производство для совместного рассмотрения, если признает, что такое объединение будет целесообразным» [296]. Общие правила объединения уголовных дел предусматриваются также и в ч. 1 ст. 43 УПК РК: «в одном производстве могут быть соединены уголовные дела в отношении нескольких лиц, совершивших одно или несколько уголовных правонарушений в соучастии, дела в отношении лица, совершившего несколько уголовных правонарушений, а также дела в отношении лица, подозреваемого, обвиняемого в заранее не обещанном укрывательстве этих же преступлений или недонесении о них» [297].

Фактически следует признать, что административный процесс, оформляемый в Казахстане, в отличие от иных форм судопроизводства, институт процессуального соучастия не предусматривает. Это обстоятельство, на наш взгляд, требует осмысления и пересмотра действующих положений АППК РК. В частности, в контексте исследуемой сферы общественных отношений вполне мыслимы ситуации, когда в отношении одного МИО имеется два и более иска по однородным вопросам (несогласование по проведению мирного собрания) со стороны нескольких ответчиков (двух и более организаторов различных видов мирных собраний). Учитывая схожесть исковых требований к одному ответчику и исходя из необходимости достижения максимальной эффективности административного процесса (в том числе и реализации принципа на запрет чрезмерной формализации процедур), было бы обоснованным в подобных ситуациях рассмотреть вопрос об объединении исков в одно производство по инициативе судьи.

При этом обращает на себя внимание, что в странах ближнего зарубежья подобная практика объединения дел в административном производстве уже имеется. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 136 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2016 года № 21-ФЗ, «суд может своим определением объединить в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения несколько находящихся в производстве суда однородных административных дел, в которых участвуют одни и те же стороны, либо несколько находящихся в производстве суда административных дел по искам одного административного истца к различным административным ответчикам, либо несколько административных дел по искам нескольких различных административных истцов к одному административному ответчику, если признает такое объединение способствующим правильному и своевременному рассмотрению заявленных административных исковых требований» [298]. Аналогично, в соответствии с ч. 2 ст. 172 Кодекса административного судопроизводства Украины от 6 июля 2005 года №2747-IV, суд может «по ходатайству участника дела или по собственной инициативе объединить в одно производство несколько дел по искам: 1) одного и того же

истца к одному и тому же ответчику; 2) одного и того же истца к различным ответчикам; 3) различных истцов к одному и тому же ответчику» [299].

В приведенных примерах законодательных практик административный процесс наделяется возможностью того, что именуется «процессуальное соучастие». Как указывается в науке гражданского права, «процессуальное соучастие – это участие в одном деле нескольких истцов или нескольких ответчиков, состоящих друг с другом в одном многосубъектном спорном материальном правоотношении или в самостоятельных материальных правоотношениях» [300]. При этом в рамках науки гражданского процесса практически в аксиому сложилось утверждение, что процессуальное соучастие необходимо для оперативного, полного и всестороннего рассмотрения дела [301]. Также некоторые авторы полагают, что процессуальное соучастие является своеобразной гарантией от противоречивых решений суда при наличии схожих обстоятельств [302]. Относительно обоснованности процессуального соучастия в административном процессе авторы, в частности, указывают, что «в процессуальное соучастие определяется как участие в одном и том же процессе нескольких истцов или ответчиков, права требования или обязанности которых не исключают друг друга» [303].

Таким образом, процессуальное соучастие представляет собой своего рода усложнение процесса за счет множественности истцов или ответчиков [304]. Фактически процессуальное соучастие обусловлено наличием многосубъектного спорного материального правоотношения; иными словами, имеются несколько спорных материальных правоотношений, имеющих одно общее основание [305]. Все приведенные суждения в полной мере соотносимы с оцениваемыми нами ситуациями, когда при наличии равнозначного конфликта физических (или юридических лиц) с МНО по вопросам организации и проведения мирных собраний целесообразно объединение исковых требований в одно административное производство. При этом в отношении процессуального соучастия также принято говорить об активном (два и более истца) и пассивном (два и более ответчика) видах данного соучастия. Как указывают авторы специальных публикаций по данному вопросу, активное процессуальное соучастие имеет место «если в судебном разрешении спора заинтересованы два и больше участников правоотношения. Данные участники полагают, что административный ответчик нарушил их права» [306].

Таким образом, несмотря на то обстоятельство, что в соответствии с ч. 3 ст. 1 АПК РК, в административном судопроизводстве применяются положения ГПК РК, если иной порядок не предусмотрен самим АПК РК, полагаем, что вопросы процессуального соучастия должны быть закреплены непосредственно в АПК РК. В этом смысле следует, как совершенно справедливо указывают казахстанские исследователи, учитывать специфику административного процесса. В частности, по мнению представителя казахстанского судебного сообщества Ж. Сейдалиной, «в административном судопроизводстве не может быть множественности ответчика, так как административный акт либо действие, которые оспариваются, выносит

конкретный административный орган (хотя он может быть и в коллегиальном составе, но это другой момент), а следовательно, он и будет являться ответчиком» [307]. Соответственно автор приходит к выводу, что наличие множественности ответчиков в административном процессе может иметь место лишь в крайне редких случаях. Одним из аргументов автора является, в том числе, указание на риски манипулирования с подсудностью в случаях множественности ответчиков. Проведенный среди судей специализированных судов опрос показал, что 60,46 % респондентов, в целом, поддерживают идею о необходимости формирования самостоятельного института процессуального соучастия в административном процессе в силу его специфики; остальные опрошенные посчитали, что положений ГПК в данном случае достаточно.

Что касается множественности истцов, то фактически сам АПК РК презюмирует данную возможность, хотя непосредственно в тексте данного кодифицированного акта указание на объединение исков в одном административном производстве отсутствует (хотя оно допускается по нормам ГПК, как мы ранее указали). Так, согласно ч. 1 ст. 22 АПК РК, обращение в административный орган, к должностному лицу может быть подано одним или несколькими лицами (коллективное обращение), что фактически предполагает и проекцию на возможность процессуального соучастия в будущем. Соответственно, полагаем, что было бы целесообразно (в том числе, и с учетом ранее указанного законодательного опыта стран ближнего зарубежья) закрепить непосредственно в АПК РК правила процессуального соучастия в административном процессе.

В действующей редакции ст. 488 КРКоАП предусмотрены следующие виды административных взысканий, которые вариативно (в порядке альтернативы, в различных диапазонах сроков и размеров) применяются за совершение деяний, предусмотренных различными частями данной статьи: предупреждение; административный штраф; административный арест; административный арест иностранцев с выдворением за пределы РК; приостановление деятельности юридического лица.

Если обратиться к статистическим данным КПСиСУ ГП РК, по количеству и видам административных взысканий за годовые отчетные периоды с 2018 по 2024 годы, то можно наблюдать следующее. Наиболее часто применяемыми видами административных взысканий являются предупреждение (в 2018 – 43, 2019 – 113, 2020 – 16, 2021 – 18, 2022 – 466, 2023 – 21, 2024 – 0), административный штраф (в 2018 – 40, 2019 – 105, 2020 – 28, 2021 – 48, 2022 – 213, 2023 – 65, 2024 – 69) и административный арест (2018 – 70, 2019 – 439, 2020 – 89, 2021 – 107, 2022 – 1780, 2023 – 109, 2024 – 100). Таким образом, обращает на себя внимание достаточно частое применение судами взыскания в виде административного ареста, являющегося максимально репрессивным видом административного взыскания. При этом максимальный срок административного ареста по КРКоАП составляет 30 суток (ч.1 ст. 50), а по ст. 488 КРКоАП он достигает 25 суток (ч. 12 ст. 488). Данное обстоятельство ставит вопрос непосредственно о самой концепции подхода законодателя к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные

ст. 488 КРКоАП (то есть об обоснованности репрессивности санкций данной нормы).

Отсутствие пропорциональности в разрезе календарных периодов в объеме привлечения к административной ответственности и применения мер административного взыскания подтверждается и статистическими данными относительно объема рассмотренных административных дел по ст. 488 КРКоАП за период с 2018 по 2022 гг. Так, согласно данным КПСиСУ ГП РК, всего рассмотрено дел: в 2018 – 174, 2019 – 1045, 2020 – 406; из них уполномоченным органом (ОВД) в 2018 – 0, 2019 – 29, 2020 – 6. Учитывая то обстоятельство, что, в соответствии с ч. 1 ст. 684 КРКоАП, только судьи специализированных районных и приравненных к ним судов рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 488 КРКоАП, закономерно предположить, что немногочисленные указания на рассмотрение дел уполномоченным органом (ОВД) свидетельствует о случаях принятия решения о прекращении административного производства.

Неравномерная «календарная динамика» соответствующих статистических данных находится в прямой корреляционной зависимости от периодов протестной активности в стране. Так, «за промежуток с 1 января 2019 года по 7 января 2022 года, согласно базе данных ACLED, в Казахстане произошли 2904 эпизодов разного рода событий, связанных с протестными акциями. Среди них большую часть составляют мирные митинги. В период с 2019 по 2022 годы в республике прошли 2591 акций протеста, из них 2249 мирных митингов, что составляет 77,5% всех записей в базе данных» [308]. Таким образом, анализ статистических показателей всегда должен производиться с учетом объективно имевших место в стране социально-политических процессов, в том числе, с периодическим ростом протестной активности. Если оценивать долю наиболее строгого административного взыскания в виде административного ареста за анализируемые календарные периоды, то в 2018 г. он применялся в 40,2% случаях; в 2019 году – в 42% случаях; в 2020 году – в 21,9% случаев привлечения к административной ответственности.

В целом, динамику применения административного ареста при реализации ответственности по ст. 488 КРКоАП следует признать более или менее благополучной. Для подтверждения данного утверждения приведем также данные более ранних периодов, полученные на основе анализа обобщения административных дел по ст. 488 КРКоАП, составленного Секретариатом специализированной судебной коллегии ВС РК в период с 2016 г. по 2018 г. Так, в 2015 году по ст. 488 КРКоАП было рассмотрено 40 административных дел, что является абсолютным минимумом в исследуемом периоде. Соответственно, в 2018 году наблюдался заметный количественный рост – до 174 административных дел по ст. 488 КРКоАП. При этом тотальное значение в общей массе оснований для возбуждения административного производства по ст. 488 КРКоАП являлось проведение мирного собрания без согласования с местным исполнительным органом (в исследуемом периоде – без получения необходимого разрешения, которое являлось обязательным в

соответствии с Законом от 17 марта 1995 г. № 2126). В разрезе периода 2015-2018 гг. имело место сокращение случаев применения предупреждения (с 34,6% в 2016 году до 18,2% в 2017 году и до 12,1% в 2018 году). При этом увеличивалась доля штрафов (с 30,8% в 2016 году до 43,1% в 2018 году) и административных арестов (с 34,6% в 2016 году до 44,8% в 2018 году) [309].

При этом следует учитывать, что оценка доли того или иного вида административного взыскания в общей структуре санкций ст. 488 КРКоАП имеет определенные погрешности. В частности, предупреждение как альтернативный вид административного взыскания включен только в санкции ч.1-3, ч. 6, ч. 8 ст. 488 КРКоАП, в том время как административный арест альтернативно предусмотрен во всех частях данной статьи.

Вместе с тем, вопрос о репрессивности мер административно-правового воздействия в отношении случаев привлечения по ст. 488 КРКоАП является открытым [309 с. 157]. Так, выборочный анализ судебных постановлений показал, что предупреждение как мера административного взыскания применяется преимущественно только в тех случаях, когда имеет место признание вины («раскаяние виновного»), оцениваемое как смягчающее обстоятельство в порядке п. 1 ч. 1 ст. 56 КРКоАП. Вместе с тем, в порядке ст. 488 КРКоАП следует учитывать специфику права на мирные собрания, реализация которого в значительном большинстве случаев носит протестный характер. Соответственно, раскаяние лица, в отличие от большинства правонарушений с явно выраженной деликтностью (в частности, где имеется явно выраженный физический или имущественный вред) может иметь крайне редкий характер.

Так, например, можно привести в качестве примера административное дело №6312-18-00-3/5038 против гр. Т., пенсионера, проживающего в городе Усть-Каменогорске. Гражданин Т. был привлечен к административной ответственности по ч.1 ст. 488 КРКоАП (в первоначальной редакции 2014 г.). В соответствии с обстоятельствами дела, 10 мая 2018 года около 11.00 на площади Республики в г. Усть-Каменогорске гражданин Т. принял участие в несанкционированном митинге. В ходе судебного заседания гр. Т. вину свою не признал и пояснил, что участвовал в митинге, посвященном борьбе с пытками в тюрьмах, с целью выразить свою гражданскую позицию, что не является нарушением казахстанского законодательства.

Судья Б., изучив материалы дела, заслушав пояснения гр. Т., заключение прокурора, который предлагал применить в отношении правонарушителя меру взыскания в виде административного штрафа в размере 20 МРП, посчитал, что противоправные действия гр. Т. в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 488 КРКоАП квалифицированы правильно. Обстоятельств, смягчающих ответственность гр. Т. при рассмотрении дела не установлено, поскольку пенсионный возраст гражданина не является смягчающим обстоятельством. Вместе с тем, в качестве обстоятельств, которые отягчают ответственность гр. Т., признано продолжение противоправного поведения, несмотря на разъяснение закона прокурором, а также совершение административного правонарушения группой

лиц. Соответственно, судья Б. с учетом требований статьи 55 КРКоАП посчитал необходимым в целях воспитания и недопущения совершения подобных правонарушений в будущем назначить ему взыскание в виде штрафа, в пределах санкции части 1 статьи 488 КРКоАП - 20 МРП [6].

В рамках приведенного примера весьма наглядно иллюстрируется проблема недопустимой шаблонизации при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ст. 488 КРКоАП. В особенности наглядно это проявляется в отсутствии должного баланса в учете обстоятельств, отягчающих и смягчающих ответственность за административное правонарушение. В данном случае следует отметить, что вопросы индивидуализации административной ответственности до настоящего времени не получили должного научно-методологического обеспечения (в отличие, от уголовного права). При этом исследователи нередко обращают внимание на данную проблему. В целом, сам процесс индивидуализации административной ответственности авторы, как правило, оценивают как деятельность уполномоченных органов и должностных лиц по определению вида и размера административного взыскания, которое должно соответствовать степени общественной опасности совершенного правонарушения и параметрам характеристики личности правонарушителя [310]. Так, в частности, в ч. 1 ст. 50 КРКоАП указывается, что административный арест назначается в «исключительных случаях» [81].

При этом исследователи нередко указывают, что в случаях применения ареста максимальное внимание должно уделяться даже не столько параметрам общественной опасности правонарушения (поскольку они часто могут равнозначными), сколько характеристике личности правонарушителя [311]. Аналогично, авторы указывают на необходимость учета имущественного положения правонарушителя в случаях решения вопроса о наложении административного штрафа. Указывается, что «малоэффективно, например, наложение взыскания в виде штрафа на неработающего или находящегося на чьем-то иждивении правонарушителя, гражданина, получающего пенсию по случаю потери кормильца» [312]. Вопросы относительно размеров административных штрафов нередко становятся объектом внимания в научных исследованиях. Так, в частности, указывается, что необходимо «законодательно закрепить жесткую схему корректировки денежных штрафов, при которой пересмотр их размера должен напрямую корреспондировать динамике роста доходов населения страны» [313]. На необходимость пересмотра административных штрафов с точки зрения их соразмерности по репрессивности с штрафом как видом уголовного наказания указывается и в Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года [147].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в соответствии с ч. 2 ст. 56 КРКоАП, «суд (судья), орган (должностное лицо), рассматривающие дело об административном правонарушении, могут признать смягчающими и обстоятельства, не указанные в части первой настоящей статьи» [81]. Как указывают относительно данного законодательного приема исследователи, «в данном случае законодатель предлагает уполномоченному юрисдикционному

органу оценивать обстоятельства деяния с точки зрения не только закона, но и житейского опыта» [314]. Действительно, в данном случае необходимо учитывать то обстоятельство, что закон не может учесть все многообразие факторов, которые могут касаться личности правонарушителя, его жизненной ситуации и других факторов, которые могут иметь значение при назначении административного взыскания. При этом в исследованиях необходимость персонификации мер административной ответственности расценивается как индикатор уважения к правам и законным интересам граждан [315].

В ходе проведенного опроса среди судей нами было предложен некоторый набор обстоятельств, которые могут иметь характер смягчающих, и было предложено выбрать те, которые в максимальной степени будут учитываться при рассмотрении дела об административном правонарушении по ст. 488 КРКоАП. Ответы распределились следующим образом: раскаяние виновного лица (86 чел.; 100%); совершение правонарушения несовершеннолетним лицом (80 чел.; 93%); преклонный возраст (10 чел.; 11,62%); положительные параметры характеристики личности (12 чел.; 14%); совершение правонарушения впервые (60 чел.; 69,76%); заблуждение относительно формы мирного собрания, в котором лицо приняло участие (4 чел.; 4,65%); все перечисленные (22 чел.; 25,58%). Таким образом, только пятая часть опрошенных судей усматривают возможность признания в качестве смягчающего обстоятельства любых обстоятельств, которые могут свидетельствовать о допустимости снижения параметров административной ответственности; большинство же в качестве ориентира прямо ориентируется на обстоятельства, перечисленные в ст. 56 КРКоАП.

Помимо указанных обстоятельств обращает на себя внимание различный режим учета смягчающих (ст. 56 КРКоАП) и отягчающих (ст. 57 КРКоАП) обстоятельств. Исходя из текстуального анализа указанных статей следует, что перечень отягчающих обстоятельств, в отличие от смягчающих, является исчерпывающим. В целом, это обоснованно с точки зрения исключения рисков произвольной трактовки со стороны правоприменителя. Вместе с тем, перечень отягчающих обстоятельств отличается от перечня обстоятельств смягчающего характера тем, что в его структуре присутствуют указания на такие характеристики совершенного деяния, которые в отдельных составах Особенной части КРКоАП включены в качестве конститутивных признаков. К таким обстоятельствам относятся случаи повторного совершения однородного правонарушения (п. 2 ст. 57 КРКоАП) и случаи совершения правонарушения в составе группы (п. 8. ст. 57 КРКоАП).

В контексте ст. 488 КРКоАП оба данных отягчающих обстоятельств в случае их учета вызывают определенные вопросы. Так, в частности, при учете повторности в качестве отягчающего обстоятельства при совершении правонарушений по ст. 488 КРКоАП, которые сами по себе включают данный признак в качестве квалифицирующего может привести к необоснованному повышению репрессивности административной ответственности.

В контексте «группового» признака ситуация обстоит еще сложнее, поскольку, в отличие от УК РК, в КРКоАП отсутствует институализация

вопросов соучастия в правонарушении (хотя данный вопрос уже обсуждается в науке административного права). Вместе с тем, в контексте ст. 488 КРКоАП вменение «группового признака» в качестве отягчающего обстоятельства (в частности, как в ранее приведенном нами примере из административной практики) не может быть признано соответствующим принципу справедливости. За исключением одиночных пикетов, практически все формы мирных собраний предполагают групповую форму, которая может трансформироваться в последующем в групповую форму совершения правонарушения (в частности, активное групповое неповиновение участников мирного собрания на требование о его прекращении). Вместе с тем, автоматический учет в качестве отягчающего обстоятельства «группового признака» во всех случаях привлечения к ответственности по ст. 488 КРКоАП только по причине участия в групповом мероприятии нам представляется необоснованным.

Как показали результаты проведенного нами опроса среди судей специализированных судов относительно методологии учета в качестве отягчающего обстоятельства признака повторности и «группового» критерия в рамках ст. 488 КРКоАП, 47,67% опрошенных полагают, что признак повторности дополнительно не учитывается, а «групповой» признак должен быть учтен; 38,57% считают, что оба данных обстоятельства должны учитываться в качестве отягчающих; 13,95% полагают, что эти признаки дополнительно не учитываются, исходя из характера правонарушения.

Соответственно, с учетом изложенного, полагаем необходимым следующие решения. Во-первых, непосредственно в текст ст. 57 КРКоАП необходимо включить часть 2, содержащую оговорку: «если указанное в части первой обстоятельство включено в статью Особенной части настоящего кодекса в качестве квалифицирующего обстоятельства, то оно не может подлежать повторному учету». Во-вторых, необходимы корректные пояснения относительно учета в качестве отягчающего обстоятельства случаев совершения правонарушения, предусмотренного ст. 488 КРКоАП, группой лиц. Полагаем, что целесообразней данное пояснение следует отразить в Нормативном постановлении Верховного Суда РК от 6 октября 2017 года №7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях».

Ранее мы уже отмечали то обстоятельство, что текст данного нормативного постановления в контексте оценки ст. 488 КРКоАП необходимо подвергнуть коррекции в связи с изменениями, которые произошли в редакции нормы в связи с принятием Закона РК от 25.05.2020 г. Полагаем, что также необходимо включить дополнение следующего содержания: «при назначении административного взыскания по ст. 488 КоАП отягчающее обстоятельство, предусмотренное п. 8 ст. 57 КоАП (совершение административного правонарушения группой лиц) не может учитываться только по факту участия в мирном собрании двух и более лиц. Учет данного отягчающего обстоятельства требует точного установления его значения в механизме совершенного административного правонарушения в отношении каждого лица,

привлекаемого к ответственности по ст. 488 КоАП».

Одним из спорных моментов в контексте реализации административной ответственности по ст. 488 КРКоАП являются также случаи применения административного выдворения за пределы РК в случаях совершения правонарушения иностранцами или лицами без гражданства. В целом, следует отметить, что вопросы реализации административного выдворения до настоящего времени относятся к одним из наиболее проблемных в законодательстве [316]. Общие вопросы применения административного выдворения регламентируются ст. 51 КРКоАП РК, а, в соответствии с ч. 1 ст. 916 КРКоАП, исполнение данного взыскания осуществляется путем контролируемого самостоятельно выезда иностранца или лица без гражданства из страны. Лицо, не исполнившее в установленный судом срок решение об административном выдворении, подлежит выдворению в порядке, установленном законодательством (ч. 2 ст. 916 КРКоАП).

Следует отметить, что несмотря на то, что административное выдворение является весьма репрессивной мерой, до настоящего времени в отношении ее применения имеет место формальный подход, причем, не только в Казахстане, но и в странах ближнего зарубежья. В публикациях, посвященных практике специальных административных судов РК, отмечается, что суды систематически выносят решение о выдворении без учета факторов, связанных с личными обстоятельствами их жизни, уровня его интегрированности в казахстанское общество [317]. А, к примеру, в комментариях Верховного Суда РФ указывается, что решение о выдворении «должно основываться на данных, подтверждающих действительную необходимость применения данной меры, а также ее соразмерность в качестве единственно возможного способа достижения баланса публичных и частных интересов в рамках административного судопроизводства» [318]. В свою очередь, в практике Конституционного Суда РФ содержатся указания на случаи, когда суды не применяли выдворение, учитывая семейное положение иностранцев и лиц без гражданства и ссылаясь на международные конвенции [319]. В ходе проведенного нами опроса среди судей на вопрос относительно необходимости учета отдельных специальных обстоятельств жизненной ситуации иностранца или лица без гражданства при принятии решения о выдворении 34,88% опрошенных считали данный учет целесообразным, а 55,81% выразили мнение о достаточности учета общих правил привлечения к административной ответственности, предусмотренных КРКоАП.

Полагаем, что непосредственно в ст. 51 КРКоАП необходимо дополнение, что при принятии решения о выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства необходимо учитывать все обстоятельства, связанные с пребыванием лица на территории государства. При этом в Нормативном постановлении Верховного Суда РК от 22 декабря 2016 года №12 «О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» необходимо указать, что при принятии решения об административном выдворении иностранцев и лиц без гражданства учитываются такие факторы,

как «степень оседлости» и интеграции, наличие семьи или близких родственников, иные значимые обстоятельства с точки зрения соблюдения частных интересов личности и необходимости обеспечения безопасности государства.

Таким образом, подводя теоретический итог вопросам, исследованном в настоящем подразделе диссертации, в качестве основных выводов и рекомендаций можно сформулировать следующие:

1. Действующая редакция Нормативного постановления Верховного Суда РК от 6 октября 2017 г. №7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» не соответствует изменениям, произошедшим в ст. 488 КРКоАП в связи с принятием Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI.

2. Для конкретизации временных параметров привлечения к административной ответственности по ст. 488 КРКоАП она должна быть дополнена примечанием следующего содержания (помимо тех, которые ранее уже были обоснованы в рамках данного исследования): «Привлечение к административной ответственности участников мирного собрания может иметь место только в случае их надлежащего информирования о прекращении мирного собрания по решению местного исполнительного органа в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан».

3. Пункт 11 Инструкции МВД от 27 января 2023 года по вопросам обеспечения общественного порядка в ходе мирных собраний должен быть дополнен следующим предписанием: «своевременно информировать участников мирного собрания о принятых решениях о его приостановке или прекращении в порядке ст.ст. 17,18 Закона, в том числе посредством использования звукоусиливающих технических средств».

4. Поскольку согласно положениям Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI присутствие организатора в ходе проведения мирного собрания предполагается в качестве обязательного, необходимо непосредственно в ст. 5 данного Закона включить в качестве обязанности организатора его непосредственное присутствие на мирном собрании. Как вариант, данное изменение может быть включено в п. 7 ч. 2 ст. 5 посредством изменения формулировки: «лично присутствовать на мирном собрании и носить отличительный знак организатора мирных собраний».

5. Специфика производства по делам об административных правонарушениях по ст. 488 КРКоАП заключается в том, что оно имеет риски за счет серьезного масштабирования объема производства ввиду следующих факторов: 1) за счет привлечения к ответственности неопределенного множества лиц по факту одного события административного правонарушения (в случае массовых мирных собраний); 2) за счет объективно имеющих риски присутствия совокупности административных правонарушений в действиях организаторов и участников мирных собраний. В этой связи актуализируется вопрос о нормативном закреплении возможности соединения двух и более административных производств по решению судьи.

6. С учетом зарубежного опыта, а также специфики административного процесса необходимо закрепить непосредственно в АППК РК институт процессуального соучастия. В контексте обжалования решений МИО относительно согласования мирного собрания институт процессуального соучастия может быть востребован в случаях, когда два и более истца подают административный иск со схожими требованиями к одному МИО.

7. Требуется преодоление негативных шаблонов в вопросах учета смягчающих и отягчающих обстоятельств при рассмотрении дела об административном правонарушении. Во-первых, необходимо настойчиво рекомендовать судам в случаях рассмотрения административных дел по ст. 488 КРКоАП максимально учитывать все обстоятельства, которые могут свидетельствовать о возможности применения к лицу наименее строгих мер воздействия. Здесь необходимо учитывать, что административная ответственность по ст. 488 КРКоАП имеет существенное отличие от всех иных деликтов по той причине, что она связана с ограничением конституционного права граждан.

Во-вторых, статью 57 КРКоАП следует дополнить новой частью, в которой необходимо указать: «если указанное в части первой обстоятельство включено в статью Особенной части настоящего кодекса в качестве квалифицирующего обстоятельства, то оно не может подлежать повторному учету».

Во-третьих, Нормативное постановление Верховного Суда РК от 6 октября 2017 г. №7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» следует дополнить следующим предписанием: «при назначении административного взыскания по ст. 488 КоАП отягчающее обстоятельство, предусмотренное п. 8 ст. 57 КоАП (совершение административного правонарушения группой лиц) не может учитываться только по факту участия в мирном собрании двух и более лиц. Учет данного отягчающего обстоятельства требует точного установления его значения в механизме совершенного административного правонарушения в отношении каждого лица, привлекаемого к ответственности по ст. 488 КоАП».

8. Непосредственно в ст. 51 КРКоАП необходимо дополнение, что при принятии решения о выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства следует учитывать все обстоятельства, связанные с пребыванием лица на территории государства. При этом в Нормативном постановлении Верховного Суда РК от 22 декабря 2016 года №12 «О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» необходимо указать, что при принятии решения об административном выдворении иностранцев и лиц без гражданства учитываются такие факторы, как «степень оседлости» и интеграции, наличие семьи или близких родственников, иные значимые обстоятельства с точки зрения соблюдения частных интересов личности и необходимости обеспечения безопасности государства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное диссертационное исследование позволило произвести систематизацию имеющегося теоретического и эмпирического материала, осуществить системную оценку института административной ответственности в сфере организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан.

Действующая система правовой регламентации как самого порядка организации и проведения мирных собраний, так и юридической ответственности за их нарушение в Казахстане в качестве единственной исторической проекции имеет законодательство советского периода. При этом даже с обретением политической независимости в Казахстане действовали нормативные конструкции, схожие с теми, которые имели место в позднем советском периоде. Концептуальное переосмысление права на мирные собрания в общей системе прав человека и гражданина произошло лишь недавно, что привело к кардинальной ревизии действующего законодательства.

Сравнительно-правовой анализ национальных моделей административной ответственности в области организации и проведения мирных собраний показал, что методы абсолютного дозволения и невмешательства не функционирует ни в одном государстве, т.к. законодательство всех стран содержит тот или иной объем запретов и ограничений, в том числе предписаний относительно деликтовой ответственности. При этом усиление публичной составляющей в механизме реализации права на мирные собрания в большинстве стран (даже с явно выраженными демократическими режимами) стало следствием возрастания террористических, экстремистских, криминогенных угроз в последние десятилетия. Указанные обстоятельства привели к ряду законодательных «изъятий»: более длительный срок рассмотрения заявок в крупных городах (США), запрещение маскировки лица (Германия), существование «черного списка» для организаторов ранее запрещенных или разогнанных демонстраций (Швеция, Великобритания), право запрещать любые демонстрации по усмотрению местных властей (Франция), практика временных мораториев (Великобритания) и т.д.

В большинстве развитых стран в рамках выработанной «культуры мирных собраний» функционирует определенный социальный консенсус, заключающийся во взаимном уважении и понимании необходимости определенных ограничений. При этом диапазон ответственности организаторов и участников мирных собраний в случаях допущения ими нарушений законодательства устанавливается от мер административной до мер уголовной ответственности. Однако в большинстве стран с благополучной практикой реализации права на мирные собрания явно прослеживается последовательная реализация принципа презумпции в пользу проведения мирного собрания, а также лояльность по отношению к фактам спонтанных собраний.

Анализ установленного профильным Законом РК от 25 мая 2020 г. №333-VI форм мирных собраний позволил установить, что их «закрытый» перечень фактически выводит в нелегальное поле значительный спектр иных возможных

форм протестной активности (различные формы политической активности молодежи, а также получившие распространение формы протестной активности онлайн - «онлайн митинги»), что свидетельствует о предпочтительности «открытого» перечневого метода.

При этом моносубъектность как легальный признак пикетирования в Законе РК от 25.05.2020 г. №333-VI не имеет реальной логической основы, поскольку пикетирование объективно может иметь место со стороны нескольких участников («групповые пикеты»); равно как и не имеет достаточного объяснения требование относительно уведомления о проведении одиночного пикета по причине отсутствия выраженных рисков для общественной безопасности и общественного порядка.

В целях максимального приближения к выработанным международным рекомендациям и передовым зарубежным практикам (в том числе, отдельных стран ближнего зарубежья), спонтанные публичные мероприятия должны получить легальное оформление в тексте Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI. Также в тексте Закона РК от 25.05.2020 г. требуется верификация такой формы протестной активности, как собрания в онлайн режиме. Поскольку онлайн акции не сопряжены с возникновением рисков для общественной безопасности и общественного порядка, следует установить для них облегченный уведомительный режим.

Критерий «массовости» мирного собрания как решающий с точки зрения обеспечения общественного порядка и общественной безопасности должен получить закрепление на законодательном уровне. К числу «массовых» мирных собраний следует причислять акции, в которых участвуют 100 и более человек, причем, по мере демократизации социально-политической системы государства, следует идти по пути отказа от уведомительного порядка в отношении «немассовых» мирных собраний (до 100 человек). При этом, учитывая опыт протестной активности в Казахстане, а также психологические закономерности «эмоционального заражения» участников массовых акций, целесообразно включение в качестве квалифицирующего признака оценки действий организаторов (соорганизаторов) следующего обстоятельства: «в отношении публичного мероприятия, имеющего межрегиональный характер».

Одним из принципиальных несоответствий международным стандартам в казахстанской модели является отсутствие учета принципа недискриминации, который не включен в систему принципов Закона РК от 25 мая 2020 года №333-VI. При этом действующее правило п. 1 ч. 6 ст. 5 Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI является дискриминационным и требует надлежащей коррекции: ограничение права быть организатором мирного собрания в отношении всех категорий осужденных, перечисленных в п. 1 ч. 6 ст. 5 Закона РК от 25.05.2020 г., является чрезмерным и должно быть ограничено исключительно лицами, находящимися в местах изоляции от общества.

Реализация международного принципа пропорциональной ответственности требует имплементации п. 5.7. Руководящих принципов по свободе мирных собраний 2010 года в Примечании к ст. 488 КРКоАП: «организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за

невыполнение ими своих обязанностей при условии, что они прилагали разумные усилия к их выполнению. Организаторов собраний не следует привлекать к ответственности за действия отдельных участников собрания, лиц, не участвовавших в собрании, или за действия провокаторов». Кроме того, в примечание к ст. 488 КРКоАП следует включить основание для непривлечения участников мирных собраний к ответственности в случаях, когда в связи с недостоверной или недобросовестной информацией они имели ошибочное представление о законности мирного собрания либо о месте (маршруте) или времени его проведения.

Учитывая значимость такого фактора, как действия провокаторов, способных трансформировать законную форму мирного собрания, пункт 11 Инструкции по обеспечению охраны общественного порядка сотрудниками полиции при проведении мирных собраний от 27 января 2023 года необходимо дополнить обязанностью сотрудников правоохранительных органов выявлять и пресекать действия провокаторов, вплоть до применения мер административной ответственности при наличии в их действиях составов правонарушений.

В качестве необоснованного ограничения, включенного в действующий Закон РК от 25 мая 2020 года, выступают установленные временные параметры для проведения агитации, которые являются чрезмерными. Агитация относительно самого содержания мирного собрания (за исключением точного указания даты и места проведения) должна быть признана законной и до завершения процедуры согласования.

В рамках статьи 488 КРКоАП в действующей редакции выявлены погрешности в связи с ненадлежащим разграничением объекта соответствующих правонарушений: 1) нарушение в правилах определения родового объекта административного правонарушения, связанное с неверной оценкой ключевого общественного отношения, ставящегося под административно-правовую охрану в ч. 1 ст. 488 КРКоАП (подлежит коррекции с переносом в главу 10 КРКоАП); 2) смешивание неоднородных по характеру, степени общественной вредности и признакам объективной стороны деяний, требующих разграничения на уровне непосредственного объекта (правонарушения, предусмотренные ч.ч. 2-4, и правонарушения, предусмотренные ч.ч. 5-7, 10-12 ст. 488 КРКоАП). В качестве оптимального решения предложена дефрагментация состава ст. 488 КРКоАП (с учетом переноса ч. 1 и квалифицирующего состава повторности в главу 10 КРКоАП) на два самостоятельных состава, которые следует назвать следующим образом: 1) ст. 488 КРКоАП «Организация, проведение и (или) участие в мирных собраниях с нарушением порядка, установленного законодательством РК» (соответственно, в рамках данной статьи следует оставить ч.ч. 5-7; 11-12 действующей редакции); 2) ст. 488-1 КРКоАП «Нарушение требований к организации, проведению и (или) участию в мирных собраниях» (в рамках данной статьи должны быть включены ч.ч. 2-4 действующей редакции ст. 488 КРКоАП, что потребует изменения нумерации действующей ст. 488-1 КРКоАП, соответственно, на ст. 488-2 КРКоАП).

Действующее законодательство РК (как профильный закон, так и КРКоАП) устанавливает модель тотального запрета, когда иностранные граждане и лица без гражданства фактически лишаются возможности легального доступа к реализации права на мирные собрания для решения социальных и иных значимых для них вопросов. Необходимо законодательно (предпочтительней уже на уровне Конституции РК) определить основные параметры доступа иностранцев и лиц без гражданства к реализации данного права с последующей детализацией ограничения в профильном законе. При этом непосредственно в ст. 51 КРКоАП необходимо дополнение, что при принятии решения о выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства следует учитывать все обстоятельства, связанные с пребыванием лица на территории государства. В Нормативном постановлении Верховного Суда РК от 22 декабря 2016 года №12 «О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» необходимо указать, что при принятии решения об административном выдворении иностранцев и лиц без гражданства учитываются такие факторы, как «степень оседлости» и интеграции, наличие семьи или близких родственников, иные значимые обстоятельства с точки зрения соблюдения частных интересов личности и необходимости обеспечения безопасности государства.

Учитывая то обстоятельство, что привлечение к административной ответственности по ст. 488 КРКоАП всегда сопровождается более или менее выраженным социальным конфликтом, необходима конкретизация временных параметров привлечения к ответственности по ст. 488 КРКоАП, что требует еще одного дополнительного примечания к ст. 488 КРКоАП: «Привлечение к административной ответственности участников мирного собрания может иметь место только в случае их надлежащего информирования о прекращении мирного собрания по решению местного исполнительного органа в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан». Соответственно, пункт 11 Инструкции МВД от 27 января 2023 года по вопросам обеспечения общественного порядка в ходе мирных собраний должен быть дополнен следующим предписанием: «своевременно информировать участников мирного собрания о принятых решениях о его приостановке или прекращении в порядке ст.ст. 17,18 Закона, в том числе посредством использования звукоусиливающих технических средств».

Учитывая то обстоятельство, что, согласно положениям Закона РК от 25.05.2020 г. №333-VI, присутствие организатора в ходе проведения мирного собрания является обязательным, необходимо непосредственно в ст. 5 данного Закона включить в качестве обязанности организатора его непосредственное присутствие на мирном собрании.

Производства по делам об административных правонарушениях по ст. 488 КРКоАП имеет риски серьезного масштабирования (за счет привлечения к ответственности неопределенного множества лиц по факту одного события административного правонарушения; за счет объективно имеющихся рисков присутствия совокупности административных правонарушений в действиях

организаторов и участников мирных собраний), что актуализирует вопрос о нормативном закреплении возможности соединения двух и более административных производств по решению судьи. Также необходимо закрепить непосредственно в АПК РК институт процессуального соучастия, который может быть востребован в контексте обжалования решений МЮ по вопросам согласования мирных собраний, когда два и более истца подают административный иск со схожими требованиями к одному МЮ.

Необходимо повышение эффективности учета смягчающих обстоятельств в отношении организаторов и участников мирных собраний, привлекаемых к административной ответственности по ст. 488 КРКоАП. Требуется максимально учитывать все обстоятельства, которые могут свидетельствовать о возможности применения к лицу менее строгих мер воздействия, поскольку речь идет о вынужденном ограничении конституционного права граждан на мирные собрания. Кроме того, статья 57 КРКоАП должна быть дополнена новой частью: «если указанное в части первой обстоятельство включено в статью Особенной части настоящего кодекса в качестве квалифицирующего обстоятельства, то оно не может подлежать повторному учету» (это особенно важно для исключения дублирующего учета группового признака совершения правонарушения). Для детализации данного положения Нормативное постановление Верховного Суда РК от 6 октября 2017 г. №7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» следует дополнить следующим предписанием: «при назначении административного взыскания по ст. 488 КоАП отягчающее обстоятельство, предусмотренное п. 8 ст. 57 КоАП (совершение административного правонарушения группой лиц) не может учитываться только по факту участия в мирном собрании двух и более лиц. Учет данного отягчающего обстоятельства требует точного установления его значения в механизме совершенного административного правонарушения в отношении каждого лица, привлекаемого к ответственности по ст. 488 КоАП».

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Конституция Республики Казахстан: принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 14.03.2021.
- 2 Президент Республики Казахстан - Лидер Нации Н.А. Назарбаев. Стратегия «Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства: послание народу Казахстана // <http://www.akorda.kz/>. 11.04.2021.
- 3 Закон Республики Казахстан. О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан: принят 17 марта 1995 года, №2126 (утратил силу) // http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126_. 14.03.2021.
- 4 Авенев Т.К. К вопросу совершенствования административной ответственности за нарушение порядка организации и проведения публичных мероприятий // Вестник Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан. – 2019. – №2. – С. 10-16.
- 5 Президент Республики Казахстан. Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана: послание народу Казахстана // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1900002019>. 12.03.2021.
- 6 Банк судебных актов Верховного Суда Республики Казахстан // <https://sud.gov.kz/rus/court-acts>. 11.11.2023.
- 7 Малюга Ю.Я. Культурология. – Изд. 2-е, доп. и испр. – М., 2007. – 333 с.
- 8 Джадж Г. Оксфордская иллюстрированная энциклопедия / пер. с англ. - М., 2000. – Т. 3. - 397 с.
- 9 Ерёмин А.В. Луций Корнелий Сулла и римские комиции // Вестник СПбГУ. - 2002. - Вып. 3. - С. 99-103.
- 10 The Cambridge Ancient History / ed. A.K. Bowman, E. Champlin, A. Lintott. - Ed. 2nd. - Cambridge, 1996. – Vol. 10. - 1137 p.
- 11 Сергеев М.Е. Жизнь древнего Рима. – М.; Л.: Наука, 1964. – 338 с.
- 12 Государственное управление: основы теории и организации / под ред. В.А. Козбаненко. – М., 2000. - 365 с.
- 13 Кабжанов К. Некоторые философские проблемы обычного права казахов // Государственная независимость Центрально-Азиатских стран: итоги и перспективы: матер. междунар. науч.-практ. конф. - Алматы, 2001. - С. 114.
- 14 Кенжалиев З.Ж. Көшпелі қазақ қоғамындағы дәстүрлі құқықтық мәдениет. - Алматы, 1997. – 192 с.
- 15 Липинский Д.А. Понятие административного наказания // Юридические исследования. - 2017. - №2. - С. 24-43.
- 16 Юсти Иоганн Генрих Готлиб // <https://gufo.me/dict/brockhaus>. 10.11.2024.
- 17 Чистяков О.И. История отечественного государства и права. – М., 2016. – Ч. 1. - 477 с.
- 18 Pütter J.S. Entwurf einer juristischen Encyclopaedie. - Göttingen, 1757. - 184 p.

- 19 Локк Дж. Сочинения: в 3 т. / пер. с англ. - М.: Мысль, 1988. – Т. 3. – 673 с.
- 20 Евстратов А.Э. Генезис идеи социального государства: историко-теоретические проблемы: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Омск, 2005. – 234 с.
- 21 Моль Р. Наука полиции по началам юридического государства / пер. с нем. - СПб., 1871. - 332 с.
- 22 Андреевский И.Е. Полицейское право. – Изд. 2-е. - СПб., 1874. – Т. 2. - 658 с.
- 23 Материалы Государственной комиссии по полной реабилитации жертв политических репрессий (20-50 годы XX века) / под ред. Е.Т. Карина. – Астана, 2022. – Т. 30. – 312 с.
- 24 Конституция (основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята Чрезвычайным 8-м съездом Советов Союза ССР от 5 декабря 1936 года // <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnst1936.htm>. 13.09.2018.
- 25 Административное право: учеб. / пер. с укр.; под ред. С.В. Кивалова. - Харьков: Одиссей, 2004. - 880 с.
- 26 Свобода собраний в СССР или Можешь выйти на площадь? // <https://ovdinfo.org/articles/2014/06/25/svoboda-sobraniy-v-sssr-ili> 25.03.2019.
- 27 Из записки Председателя КГБ СССР В.Е. Семичастного и Генерального Прокурора СССР Р.А. Руденко в ЦК КПСС 8 июня 1966 года, №5 // <https://history.wikireading.ru/hxskGd5nga?ysclid=m8635m>. 25.03.2019.
- 28 Экспертное заключение Конституционного суда по делу КПСС. 1992 // <https://www.memo.ru/ru-ru/history-of-repressions-and-protest>. 10.10.2018.
- 29 Верховный Совет РСФСР. Уголовный кодекс РСФСР: принят 27 октября 1960 года (утратил силу) // <http://www.consultant.ru>. 20.09.2018.
- 30 Новочеркасский расстрел // <https://ru.wikipedia.org/wiki>. 10.10.2018.
- 31 Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик: принята на внеочередной 7-й сессии Верховного Совета СССР девятого созыва от 7 октября 1977 года // <http://www.hist.msu.ru>. 20.09.2018.
- 32 Указ Президиума Верховного Совета СССР. О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР: утв. 28 июля 1988 года, №9306-XI // <https://zakonbase.ru/content>. 10.10.2018.
- 33 Постановление Верховного Совета Республики Казахстан Республики Казахстан. Об обеспечении исполнения законодательства, регламентирующего порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций: утв. 4 июля 1992 года (утратил силу) // https://adilet.zan.kz/rus/docs/B920005900_info. 20.09.2018.
- 34 Закон Казахской ССР. Уголовный кодекс Казахской ССР: принят 22 июля 1959 года (утратил силу) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 20.09.2018.
- 35 Яворский В.М. Совершенствование законодательства в области свободы мирных собраний в свете разработки новой редакции КоАП // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30753724. 20.09.2018.
- 36 Асаутай М. Право на проведение митингов. Старые ограничения в новом законопроекте // <https://rus.azattyq.org/a/kazakhstan-human>. 12.02.2020.

37 Уголовный Кодекс Республики Казахстан: принят 16 июля 1997 года, №167 (утратил силу) // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K970000167_, 12.02.2020.

38 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам дальнейшей гуманизации уголовного законодательства и усиления гарантий законности в уголовном процессе: принят 18 января 2011 года, №393-IV // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000393>, 12.02.2020.

39 Кодекс Казахской ССР. Об административных правонарушениях: принят на 8-й сессии Верховного Совета Казахской ССР 10-го созыва от 22 марта 1984 года (утратил силу) // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>, 12.02.2020.

40 Кодекс Республики Казахстан. Об административных правонарушениях: принят 30 января 2001 года, №155 (утратил силу) // https://adilet.zan.kz/rus/docs/K010000155_, 10.01.2019.

41 Тюленева В.А. Соблюдение прав человека в области свободы мирных собраний в ходе реформирования законодательства Республики Казахстан об административных правонарушениях: эксперт. заключение // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37857605, 15.01.2019.

42 Постановление Правительства Республики Казахстан. Об утверждении 8-го-10-го сводного периодического доклада о выполнении Республикой Казахстан Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации: принят 27 августа 2019 года, №630 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1900000630>, 15.01.2019.

43 Авенов Т.К. Новеллы в законодательстве Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний // Тенденции развития науки и образования. – 2021. – №72-6. – С. 6-10.

44 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнения в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам порядка организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан: принят 25 мая 2020 года, №334-VI // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>, 05.06.2020.

45 Имплементация норм международных договоров в области прав человека (гражданские и политические права) в законодательство Республики Казахстан: науч. изд. / под ред. Р.К. Сарпекова, Ж.О. Кулжабаевой. – Астана, 2019. – 285 с.

46 Международный пакт о гражданских и политических правах: утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, №2200A(XXI) // <https://sud.gov.kz/rus/content/mezhdunarodnyypakt-o-grazhdanskih-i>, 23.02.2021.

47 Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод. Конвенция о защите прав человека и основных свобод: утв. 4 ноября 1950 года // <http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/Rz17euroco.html>, 23.02.2021.

48 Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 года // <https://www.coe.int/ru/web/compass/the-european-convention-on>, 23.02.2021.

49 Беляева Н., Булл Т., Голдбергер Д. и др. Руководящие принципы по свободе мирных собраний. – Изд. 2-е. – Варшава, 2010. - 195 с.

50 Колмаков С.Ю. Международные стандарты свободы собраний // Вестник Удмуртского Университета. - 2017. - Т. 27, №6. - С. 84-92.

51 Нургалиева Е.Н. Правовое регулирование права граждан на мирные собрания в некоторых зарубежных государствах // <https://online.zakon.kz>. 19.02.2021.

52 Авенон Т.К. О некоторых вопросах административной ответственности за нарушение законодательства о порядке проведения и организации публичных мероприятий в Республике Казахстан // Concorde. – 2018. – №3. – С. 80-82.

53 Обзор зарубежного законодательства, регулирующего проведение публичных собраний и шествий граждан (часть 1) // <https://iz.ru/news/365734>. 19.02.2021.

54 Конституция Германии: принята 23 мая 1949 года // <https://study.shmat.by/konstitutsiya-germanii-ot-23-maya-1949-goda/>. 20.02.2021.

55 Федеральный Закон Германии. О собраниях и шествиях: принят 15 ноября 1978 года // <https://dejure.org/gesetze/VersG/1.html>. 20.02.2021.

56 Закон Республики Армения. О свободе собраний: принят 22 апреля 2011 года, №72-ЗР // https://base.spinform.ru/show_doc. 20.02.2021.

57 Закон Республики Молдова. О собраниях: принят 22 февраля 2008 года, №26-XVI // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30612499. 20.02.2020.

58 Гаглоев Д.В. Конституционно-правовое регулирование института публичных мероприятий в Российской Федерации и странах Европы на современном этапе: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2015. – 265 с.

59 Уголовный кодекс Германии: принят 15 мая 1871 года // https://www.gesetze-iminternet.de/stgb/_125.html. 20.02.2021.

60 Закон не порядок // <http://www.openspace.ru/article/780>. 20.02.2021.

61 Уголовный кодекс Франции: принят 22 июля 1992 года // <https://www.booksite.ru/localtxt/hre/sto/mat/ia/gos/prav/zar/str/20.htm>. 20.02.2021.

62 Законы ряда стран о проведении митингов и массовых мероприятий // <https://ria.ru/20120521/654426496.html>. 20.02.2021.

63 Конституция Японии: принята 3 мая 1947 года // https://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions. 20.02.2021.

64 Концепция проекта Закона Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам порядка организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан // <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id>. 21.02.2021.

65 Прокофьев К.Г. Сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства об ответственности за несоблюдение правил массовых мероприятий // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2016. - №12. – С. 166-169.

66 Конституция Швеции (Королевства Швеция): принят 27 февраля 1974 года // <http://www.sweden4rus.nu/rus/info/juridisk>. 21.02.2021.

67 Закон о полиции Швеции // <http://retro.lagen.nu/1984>. 21.02.2021.

68 Закон об общественных собраниях в Швеции // <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument>. 21.02.2021.

69 Уголовный кодекс Швеции / пер. с англ.; под ред. Н.Ф. Кузнецова и др. - СПб., 2001. - 320 с.

70 Avenov T.K. Holding peaceful assemblies in the republic of Kazakhstan: Rights of citizens and administrative liability // *Journal of Advanced Research in Law and Economics*. – 2018. – Vol. 9, Issue 3. – P. 870-875.

71 Буянтуева Р.С. Свобода манифестаций и ее реализация на современном этапе развития российского общества: социально-философский анализ: автореф. ... канд. филос. наук: 09.00.11. – Улан-Удэ, 2011. – 20 с.

72 Закон Республики Казахстан. О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан: принят 25 мая 2020 года, №333-VI // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000333>. 11.11.2024.

73 Application no. 13079/87, G. v. the Federal Republic of Germany, Decision of 6 March 1989 // <https://hudoc.echr.coe.int/eng>. 11.11.2024.

74 Application no.5493/72, Handyside v. the United Kingdom, Judgment of 7 December 1976. Para. 46 // <https://legallibrary.crin.org/handyside>. 11.11.2024.

75 Трудовой кодекс Республики Казахстан: принят 23 ноября 2015 года, №414-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414>. 11.11.2024.

76 Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б.А. Страшун. – Изд. 4-е. – М.: Норма, 2007. – 896 с.

77 Аникин Д.А. Социальная память как символический капитал // *Научные ведомости БелГУ*. – 2013. – Вып. 24, №9. - С. 282-288.

78 Аникин Д.А. Символическая борьба с советским прошлым: парад в контексте политики памяти // *Власть*. – 2014. - №2. – С. 139-142.

79 Барышева Е.В. Советский государственный праздник в социальном конструировании нового общества 1918-1941 гг.: автореф. ... док. ист. наук: 07.00.02. – М., 2020 – 52 с.

80 Лейгода В.Р. Символы и ритуалы в политических процессах в США: традиции и современность: феномен «гражданской религии»: автореф. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2000. – 31 с.

81 Кодекс Республики Казахстан. Об административных правонарушениях: принят 5 июля 2014 года, №235-V // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31577399. 22.07.2018.

82 Краплич Р. Основи життєздатності неприбуткових організацій і мобілізація громади: посібник для осередків громадської активності. - Рівне, 2008. – 63 с.

83 Жаркова М.А. Молодежный субпоток: особенности формирования, функционирования и трансформации в современном российском обществе: на примере флешмоба города Казани: автореф. ... соц. наук: 22.00.04. – Саранск, 2013. – 25 с.

84 Григоренко Б.Ю. Доверие к власти как фактор социально-политической активности молодежи: социокультурный аспект: автореф. ... канд. юрид. наук: 22.00.06. – Белгород, 2013. – 26 с.

85 Гребешкова О.Ю. Потребностно-мотивационная сфера личности как фактор политической активности молодежи: автореф. ... канд. псих. наук: 19.00.12. – СПб., 2004. – 20 с.

86 Громов Д.В. Уличные акции молодежных политизированных сообществ как объект социально-антропологического изучения: автореф. ... док. соц. наук: 07.00.07. – М., 2013. – 40 с.

87 Доклад о мониторинге соблюдения права на свободу мирных собраний в Республике Казахстан в 2018-2020 гг. // https://bureau.kz/monitoring_2/doklady_i_otchety_kmbpc/doklad. 20.01.2021.

88 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концепции развития гражданского общества в Республике Казахстан: утв. 27 августа 2020 года, №390 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2000000390>. 20.01.2021.

89 Постановление Правительства Республики Казахстан. О Концепции государственной молодежной политики Республики Казахстан до 2020 года «Казахстан 2020: путь в будущее»: утв. 27 февраля 2013 года, №191 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000191>. 20.01.2021.

90 Толковый словарь С.И. Ожегова – пикет // <http://www.вокабула.рф/словари/толковый-словарь-ожегова/пикет>. 03.08.2020.

91 Саленко А.В. «Скрытая форма публичных мероприятий»: судебные и доктринальные подходы в России и Германии // Сравнительное конституционное обозрение. - 2019. - №2(129). - С. 79-91.

92 Даниленко А.О., Дорошук П.С., Гречко А.А. Понятие и правовая природа пикетной очереди // Право и государство: теория и практика. – 2020. - №12(192). – С. 39-41.

93 Малаховский А. Задержание вместо пикета: как ограничивают одиночный протест // <https://pravo.ru/story/225294/>. 02.11.2022.

94 Федеральный закон Российской Федерации. О внесении изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: принят 30 декабря 2020 года, №497-ФЗ // <https://rulaws.ru/laws/Federalnyy-zakon-ot-30.12.2020-N-497-FZ/>. 04.11.2022.

95 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации. По делу о проверке конституционности части 1.1 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданки И.А. Никифоровой: утв. 17 мая 2021 года, №19-П // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_. 12.09.2022.

96 Зарубежное законодательство о проведении митингов и шествий и ответственности за несоблюдение правил массовых мероприятий // https://pikabu.ru/story/zakonyi_gyada_stran_o_provedenii_mitingov_i_. 17.09.2022.

97 Рыжкова Е.В. Нормативное закрепление принципа свободы собраний и митингов: сложности реализации // Правовые, экономические и гуманитарные вопросы современного развития общества: теоретические и прикладные исследования: сб. науч. тр. - Новороссийск, 2018. - С. 64-65.

98 Керимова С.Н. Некоторые проблемы реализации права граждан на собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в Российской

Федерации и зарубежных странах // Юридический вестник ДГУ. – 2022. – Т. 41, №1. – С. 49-54.

99 Harris D.J., O'Boyle M., Bates E.P. et al. Law of the European Convention on Human Rights. – Ed. 2nd. - Oxford, 2009. – 964 p.

100 Головизнина Ю.И. К вопросу о реализации права граждан на мирные собрания // Законность и правопорядок. - 2020. - №1(25). - С. 59-62.

101 Загидуллин Р.А., Максеев З.В. Сравнительно-правовая характеристика организации и проведения массовых публичных мероприятий в государствах мира // Основные тенденции развития правовой науки: матер. 1-й междунар. студ. науч.-практ. конф. – Хабаровск, 2020. - С. 62-69.

102 Как законодательство разных стран регулирует проведение митингов и демонстраций // <https://tass.ru/info/6727990>. 09.09.2022.

103 Вашкевич А.Е. Спонтанные собрания: национальное законодательство европейских стран и прецедентное право Европейского Суда по правам человека // Сравнительное конституционное обозрение. – 2013. - №2(93). – С. 44-54.

104 Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации Майна Кайя // <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/Regular>. 11.09.2022.

105 Брунцов А.С., Черный А.В. Цель публичного мероприятия. Спорные вопросы практики. Законные и незаконные цели. Правовая определенность во избежание злоупотребления при правоприменении // Вопросы российской юстиции. – 2019. - №2. - С. 20-27.

106 Храмова Т.М. Небезопасная свобода: о пределах ограничения свободы собраний в целях охраны общественного порядка и безопасности // Сравнительное конституционное обозрение. - 2014. - №3(100). – С. 42-53.

107 Response of Estonia to the questionnaire on the rights to freedom of peaceful assembly and association // <http://www.ohchr.org/Documents/>. 19.09.2022.

108 Закон Кыргызской Республики. О мирных собраниях: принят 23 мая 2012 года, №64 // <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/203664>. 08.09.2022.

109 Бобракова Н.В., Сухомлинова Л.А. Презумпция в пользу проведения мирного собрания: европейские рекомендации и российский опыт // Ленинградский юридический журнал. – 2019. - № 3 (57). – С. 57-66.

110 Курбанова А.А. Практики онлайн петиций в освещении социальных медиа как форма гражданского активизма // Возможности и угрозы цифрового общества: сб. науч. ст. – Ярославль, 2019. - С. 54-59.

111 Бронников И.А. Самоорганизация граждан в эпоху цифровых коммуникаций // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2020. – Т. 13, №2. – С. 269-285.

112 Клавиатурный протест / Центр политической конъюнктуры. – 2020 // <http://cpkr.ru/issledovaniya/budushchee/klaviaturnyyprotest/>. 19.08.2022.

113 Что такое виртуальный митинг или цифровой протест // <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Fvipdis.ru%2Fchto-takoe>. 18.09.2022.

114 Максимов А.А. Особенности конституционно-правового регулирования реализации отдельных политических прав и свобод человека и

гражданина в Российской Федерации в сети Интернет: дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.5. – М., 2021. – 233 с.

115 Архипова А.С., Радченко Д.А., Титков А.С. и др. Пересборка митинга: интернет в протесте и протест в интернете // Мониторинг общественного мнения. – 2018. - №1. - С. 12-35.

116 The UN Human Rights Committee's General Comment №37. 2020. on the right of peaceful assembly (article 21) // <https://tbinternet.ohchr.org>. 17.08.2022.

117 Максимов А.А. Онлайн-митинг как способ реализации политических прав человека // Актуальные проблемы российс. права. -2021. - №2. - С. 33-34.

118 Авенон Т.К. Проблемы цифровизации организации и проведения публичных мероприятий // Матер. 14-й междунар. науч. конф. студен. и молод. учён. «Ғалым және Білім - 2019». – Нұр-Сұлтан, 2019. - С. 3612-3616.

119 Полиция взялась за онлайн-митинги // <https://www.kommersant.ru/doc>. 04.09.2022.

120 Наумов В.Б. Негативные закономерности формирования понятийного аппарата в сфере регулирования интернета и идентификации // Информационное право. - 2018. - №1. – С. 32-39.

121 Кузнецова Ю.А. Массовые онлайн-мероприятия как инструмент преодоления социальной изолированности населения // Теория и практика общественного развития. – 2020. - №7. – С. 19-27.

122 Троицкая А.А. Право на протест: содержание и эффективность реализации // Сравнительное конституционное обозр. - 2012. - №5. – С. 34-42.

123 Council of Europe Commissioner for Human Rights paper 2014 «The rule of law on the Internet and in the wider digital world» // <https://book.coe.int/en/commissioner-for-human-rights/7321-pdf>. 09.09.2022.

124 Дело «Дженгиз и другие (CENGIZ and others) против Турции» [93] / пер. Е.Г. Кольцов // Прецеденты Европейского Суда по правам человека. - 2016. - №6(30). – С. 76-92.

125 Закон Республики Казахстан. О культуре: принят 15 декабря 2006 года, №207 // http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z060000207_. 17.03.2019.

126 Закон Республики Казахстан. О средствах массовой информации: принят 23 июля 1999 года, №451-І // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 17.03.2019.

127 Гражданский кодекс Республики Казахстан: принят 27 декабря 1994 года, №268-ХІІІ // <http://adilet.zan.kz/rus/docs>. 17.03.2019.

128 Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан. О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях: утв. 6 октября 2017 года, №7 // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P170000007S>. 17.03.2019.

129 Бекмагамбетов А.Б., Ревин В.П., Ревина В.В. Уголовное право Республики Казахстан. Особенная часть. – Изд. 2-е, перер. и доп. - М., 2017. - 396 с.

130 Уголовное право Республики Казахстан: Общая часть / под ред. И.И. Рогова, К.Ж. Балтабаева. - Алматы: Жеті Жарғы, 2016. - 448 с.

- 131 Тузельбаев Е.О. Общественная безопасность в Республике Казахстан: правовые основы управления, охраны и защиты. - Костанай, 2003. - 286 с.
- 132 Жалбуров Е.Т. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел (полиции) Республики Казахстан: монография. - Костанай, 2009. - 336 с.
- 133 Ожegov С.И. Толковый словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. - Изд. 22-е. - М.: Юрист, 2016. - 1202 с.
- 134 Нормативное постановление Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета. Об утверждении Правил проведения внешнего государственного аудита и финансового контроля: утв. 30 ноября 2015 года, №17-НҚ // <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500012557>. 22.03.2019.
- 135 Закон Республики Казахстан. О физической культуре и спорте: принят 3 июля 2014 года, №228-V ЗРК // <https://adilet.zan.kz/rus>. 10.11.2024.
- 136 Мараев Т.И. К вопросу о разграничении понятий «массовое мероприятие» и «публичное мероприятие» // Пробелы в российском законодательстве. - 2016. - №3. - С. 224-226.
- 137 Федеральный закон Российской Федерации. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: принят 19 июня 2004 года, №54 // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48103/. 20.02.2019.
- 138 Закон Кыргызской Республики. О праве граждан собираться мирно, без оружия, свободно проводить митинги и демонстрации: принят 23 июля 2002 года, №120 (утратил силу) // http://base.spinform.ru/show_doc. 20.02.2019.
- 139 Закон Эстонской Республики. О публичных собраниях: принят 26 марта 1997 года // <http://pravfond.eu/?p=1436>. 20.02.2019.
- 140 Фармон В.П. Обеспечение правопорядка в ходе массовых мероприятий // Вестник МВД России. - 2007. - №1. - С. 21.
- 141 Голованев И.В. Особенности расчета сил ОВД при охране общественного порядка во время проведения массовых публичных мероприятий // Вопросы совершенствования деятельности МОБ: сб. - М., 2002. - С. 77.
- 142 Канетти Э. Масса // В кн.: Психология масс: хрестоматия. - Самара, 1998. - С. 315-396.
- 143 Административная деятельность ОВД. Особенная часть: учеб. / под ред. А.П. Коренева. - М., 2009. - 362 с.
- 144 Камиллов М.А. Соотношение дефиниций «массовые мероприятия», «публичные мероприятия» и «массовые публичные мероприятия» в российском праве // Журнал научных и прикладных исследований. - 2016. - №2. - С. 64-66.
- 145 Коркин А.В. Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях сотрудниками полиции, выполняющими обязанности по охране общественного порядка - Екатеринбург, 2018. - 111 с.
- 146 Нечевин Д.К. Организация деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка при проведении массовых мероприятий // Предупреждение преступности и обеспечение безопасности в городах: матер. междунар. науч.-практ. конф. - М., 2001. - С. 90-94.

- 147 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года: утв. 15 октября 2021 года, №674 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000674>. 02.02.2022.
- 148 Гойман В.И. Обеспечение реализации закона в современных условиях // Советское государство и право. - 1991. - №12. - С. 12-14.
- 149 Bimber B., Flanagin A.J., Stohl C. Reconceptualizing Collective Action in the Contemporary Media Environment // Communication theory. - 2005. - Vol. 15, Issue 4. - P. 365-388.
- 150 Олсон М. Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп / пер. с англ. - М., 1995. - 87 с.
- 151 Панова И.В. Курс административно-процессуального права России. - Саратов, 2003. - 912 с.
- 152 Байтин М.И., Яковенко О.В. Теоретические вопросы правовой процедуры // Журнал российского права. - 2000. - №8. - С. 93-102.
- 153 Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. - Изд. 5-е, перер. и доп. - М., 2014. - Т. 1. - 864 с.
- 154 Яковенко О.В. Правовая процедура: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Саратов, 1999. - 21 с.
- 155 Протасов В.Н. Юридическая процедура. - М.: Юрид. лит., 1991. - 79 с.
- 156 Тарасова А.Г. Юридическая процедура как средство обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина // Вестник Волгоградского государственного университета. - 2011. - №2(15). - С. 258-265.
- 157 Ростовщиков И.В. Обеспечение и защита прав и свобод личности: вопросы теории и практики органов внутренних дел: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.01. - М., 1997. - 40 с.
- 158 Иванов А.О. Пределы ограничения права на публичные мероприятия в Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - СПб., 2015. - 25 с. - С. 11
- 159 Закон Республики Казахстан. О правоохранительной службе: принят 6 января 2011 года, №380-VI // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 21.06.2022.
- 160 Указ Президента Республики Казахстан. Об утверждении Этического кодекса сотрудников правоохранительных органов, органов гражданской защиты и государственной фельдъегерской службы Республики Казахстан: утв. 2 января 2023 года, №81 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2300000081>. 21.06.2022.
- 161 Меретуков Г.М. Конституционные права осужденных к лишению свободы: теоретические и историко-правовые аспекты. - Краснодар, 2011. - 158 с.
- 162 Трофимова Ю.В. Правовое регулирование статуса осужденных к лишению свободы (1969-2006 гг.): историко-правовое исследование: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Владимир, 2008. - 26 с.
- 163 Королев Р.В., Бакиев Д.А. Некоторые вопросы о политических правах осужденных к лишению свободы // Евразийский юридический журнал. - 2017. - №8(111). - С. 288-289.

164 Трунов И.Л. Политические права осужденных заключенных // <https://trunov.com/press-centr/news/377/>. 19.12.2022.

165 Тлеугабылова М.К. Проблемы соблюдения прав заключенных в местах лишения свободы в Республике Казахстан и зарубежных странах в свете международных обязательств // Вестник казахско-русского международного университета. – 2016. – №4(17). – С. 259-264.

166 Минимальные стандартные правила ООН в отношении обращения с заключенными (Правила Нельсона Манделы): утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 2015 года // <https://adilet.zan.kz/rus>. 08.12.2022.

167 Минимальные стандартные правила ООН в отношении мер, не связанных с тюремным заключением (Токийские правила): утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1990 года, №45/100 // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/tokyo_rules. 17.12.2022.

168 Мусалева А.В. Предложения, заявления, ходатайства и жалобы осужденных к лишению свободы в механизме реализации их прав и законных интересов: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – Казань, 2009. – 24 с.

169 Медников Д.О. Ограничение ст. 31 Конституции РФ в текущий период // Столыпинский вестник. – 2022. – №8. – С. 4357-4364.

170 Радачинский С.Н. Провокация преступления как комплексный институт уголовного права: проблемы теории и практики: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.08. – Нижний Новгород, 2011. – 52 с.

171 Дизер О.А. Провокация преступления: уголовно-правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – Омск, 2022. – 23 с.

172 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам противодействия коррупции: принят 6 октября 2020 года, №365 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000365>. 04.02.2023.

173 Воронцов С.А. О российских и зарубежных подходах к предупреждению и пресечению столкновений митингующих с полицией // Юрист-Правоведь. – 2013. – №1(56). – С. 110-117.

174 Бялек М.В. Особенности общей и ситуативной готовности сотрудников полиции к деятельности по обеспечению проведения публичных и массовых мероприятий // Психопедагогика в правоохранительных органах. – 2015. – №4(63). – С. 19-23.

175 Приказ Министра внутренних дел Республики Казахстан. Об утверждении Инструкции по обеспечению охраны общественного порядка сотрудниками полиции при проведении мирных собраний: утв. 27 января 2023 года, №62 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031812>. 04.02.2023.

176 Кузьмина Е.А. Механизм политической коммуникации и факторы ее эффективности: теоретико-методологический анализ: автореф. ... канд. полит. наук: 23.00.01. – Саратов, 2013. – 20 с.

177 Закон Республики Казахстан. О доступе к информации: принят 16 ноября 2015 года, №401-V // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 04.02.2023.

- 178 Вышкварцев В.В. Реализация свободы собраний: теоретические и практические аспекты // Вестник международного института экономики и права. – 2013. – №2(11). – С. 78-87.
- 179 Кондаков С.Ю. Международные стандарты свободы собраний // Вестник Удмуртского университета. – 2017. – Т. 27, №6. – С. 84-92.
- 180 Ярыгин И.И. Административная ответственность за участие в несанкционированных собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях или пикетировании: проблемы и перспективы // Административное право и процесс. – 2015. – №4. – С. 84-86.
- 181 Голованев И.В. Правовые основы и организация охраны общественного порядка при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 1992. – 195 с.
- 182 Штатский С.В. Административно-правовой запрет: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2002. – 20 с.
- 183 Шергин А.П. Проблемы административно деликтного права // Государство и право. – 1994. – №8-9. – С. 52-57.
- 184 Труфанов М. Е. Запрет в системе административно правового регулирования // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. – 2005. – №1. – С. 122-124.
- 185 Шергин А.А. Запреты в административном праве // Юридическая техника. – 2018. – № 12. – С. 654-658.
- 186 Уголовный кодекс Республики Казахстан: принят 3 июля 2014 года, №226-V // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000226>. 01.04.2023.
- 187 Кирич А.В. Теория административно-деликтного права: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2012. – 61 с.
- 188 Сорокин В.Д. О двух тенденциях, разрушающих целостность административной ответственности // Правоведение. – 1999. – №1. – С. 46-54.
- 189 Кисин В.Р., Попугаев Ю.И. О коллизии (конкуренции) норм, предусматривающих административную и уголовную ответственность, и способы ее разрешения // Науч. портал МВД России. – 2013. – №2. – С. 79-87.
- 190 Слепченко Ю.Н. Запреты в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2002. – 233 с.
- 191 Рогачева О.С. Эффективность норм административно-деликтного права: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2012. – 50 с.
- 192 Попугаев Ю.И. О деликте, деликтизации и совершенствовании административно-деликтного законодательства // Вестник экономической безопасности. – 2016. – №3. – С. 111-118.
- 193 Шергин А.П. Нужна теория административной деликтолизации // Право и государство: теория и практика. – 2005. – №1. – С. 41-45.
- 194 Едкова Т.А. Обсуждение доктрины запретов в административном праве // Журнал российского права. – 2013. – №8. – С. 137-144.
- 195 Кононов П.И. Проблемы понимания и законодательной регламентации концептуальных положений об административной ответственности // Вестник университета им. О.Е. Кутафина. – 2014 – №2. – С. 27-33.

- 196 Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2010. – 46 с.
- 197 Мартынов И.А. Институт исключения деликтности деяния в административном праве: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2006. – 28 с.
- 198 Дерюга А.Н. Общественная опасность – признак административного правонарушения? // Журнал российского права. – 2011. – №8. – С. 48-55.
- 199 Ахтанина Н.А. Общественная опасность как признак административного правонарушения // Административное право и административная практика. – 2019. – №6. – С. 30-36.
- 200 Мазов Е.А. Административно-правовая преюдиция и профилактика преступности // ҚазҰУ Хабаршысы. 2019. – №56(4). – С. 97-100.
- 201 Борчашвили И.Ш. Идентичность повторного проступка // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31098784. 29.08.2022.
- 202 Братановский С.Н. Административное право: учеб. – М., 2013. – 920 с.
- 203 Климашевская О.В. Проблемы классификации административных правонарушений в правоприменительной деятельности // Власть. – 2021. – №4. – С. 150-155
- 204 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам обеспечения национальной безопасности: принят 8 июля 2005 года, №67-III // https://adilet.zan.kz/rus/recaptcha/82.200.164.162/-docs-Z0500000067_. 11.11.2024.
- 205 Танкибаева А.К. Понятие и признаки административного правонарушения как основания административной ответственности // <https://articlekz.com/article/28482>. 28.08.2022.
- 206 Серков П.П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2010. – 46 с.
- 207 Анисимов В.Ф. Проблема классификации административных проступков: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Тюмень, 1999. – 166 с.
- 208 Малахова Н.В. Особенности квалификации административного правонарушения по объективным элементам его юридического состава // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – №1. – С. 92-96.
- 209 Нактанов К.К., Мукабенов М.В., Ангрыкова Г.М. Административное правонарушение как основание административной ответственности: теоретические основы и их воплощение на практике // Вестник Калмыцкого университета. – 2013. – №1(17). – С. 112-117.
- 210 Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. – М.: Эксмо. 2011. – 622 с.
- 211 Борчашвили И.Ш. Комментарий к Уголовному кодексу Республики Казахстан. Особенная часть. – Алматы: Жеті Жарғы, 2015. – Т. 2. – 1120 с.
- 212 Яворский В.М. Совершенствование законодательства в области свободы мирных собраний в свете разработки новой редакции КоАП // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30753724&pos=3. 09.08.2022.

213 Сман А.С., Кенжешев Е.Е. Аналитическая справка по Закону Республики Казахстан от 17 марта 1995 года №2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций» // Вестник института законодательства Республики Казахстан. – 2008. - №4(12). – С. 119-134.

214 Кобзева Е.В. Оценочные признаки в уголовном законе: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – Саратов, 2002. – 31 с.

215 Аснис А.Я. Уголовная ответственность за служебные преступления в России: проблемы законодательного закрепления и правоприменения: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.08. – М., 2005. – 64 с.

216 Волженкин Б.В. Служебные преступления. – М., 2000. – 367 с.

217 Маслов Е.В. Проблемы уголовной ответственности за преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. – Р-на-Д., 2012. – 195 с.

218 Яни П.С. Общественно опасные последствия должностных преступлений // Законность. – 2014. - №3(953). – С. 39-43.

219 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации "По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях" в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова" // <https://www.consultant.ru/document.10.11.2024>.

220 Прокофьев К.Г. Административная ответственность за нарушения законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2014. – 26 с.

221 Гойман В.И. Принципы, пределы, основания ограничения прав и свобод человека по российскому законодательству и международному праву : круглый стол // Государство и право. – 1998. - №7. - С. 20-43.

222 Колмаков С.Ю. Конституционная свободы собраний в законодательстве стран постсоветского пространства: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Улан-Удэ, 2014. – 32 с.

223 Несвит Е.А. Административно-правовая защита прав граждан: вопросы терминологии // Вестник КГУ им. Н.А. Некрасова. – 2016. - №5. – С. 221-230.

224 Емельянов В.М. Проблемы определения непосредственного объекта при квалификации отдельных видов административных правонарушений // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2019 - №3(49). – С. 80-87.

225 Корнейчук С.В., Магышарова Ш.Б. О юридической ответственности участников мирного собрания за нарушения требований законодательства о порядке проведения мирных собраний // Галым-Наука. – 2021. - №4(71). – С. 151-156.

226 Курманов А.С. Ответственность за воспрепятствование проведению публичных мероприятий. Вопросы совершенствования диспозиции ст. 149 УК

РФ // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008. – Вып. 17, №31. – С. 117-123.

227 Европейская конвенция по правам человека: утв. в г. Риме от 4 ноября 1950 года (с изм. от 24.06.2013) // <https://www.echr.coe.int>. 10.08.2022.

228 Международный пакт о гражданских и политических правах: утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года, №2200 А (XXI) // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml. 03.08.2022.

229 Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне: утв. в Страсбурге 5 февраля 1992 года // <https://rm.coe.int/168007bd4e>. 07.08.2022.

230 Декларация о правах человека в отношении лиц, не являющихся гражданами страны: утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи от 13 декабря 1985 года, №40/144 // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/. 10.08.2022.

231 Конституционное право зарубежных стран / под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. - М.: НОРМА, 2004. - 832 с.

232 Всеобщая декларация прав человека: утв. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 года, №217А(III) // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml. 19.08.2022.

233 Сивопляс А.В. Юридическая природа и механизм реализации свободы манифестации (собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, пикетирований и других публичных акций) в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. - Екатеринбург, 1993. – 190 с.

234 Гультяев Д.О., Козлоренко В.А. К вопросу о реализации иностранными гражданами права на свободу собраний в Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. – 2021. - №2. – С. 71-73.

235 Постановление Европейского суда по правам человека. Нуреттин Альдемир и другие против Турции (Nurettin Aldemir and Others v. Turkey) (жалобы №32124/02, 32126/02, 32129/02, 32132/02, 32133/02, 32137/02 и 32138/02): утв. 18 декабря 2007 года // <http://hudoc.echr.coe.int/eng?>. 19.08.2022.

236 Закон Азербайджанской Республики: принят 13 ноября 1998 года, №537-IQ // <https://online.zakon.kz/Document/?>. 18.08.2022.

237 Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / под ред. В.А. Туманова, Л.М. Энтина. – М., 2002. – 334 с.

238 Гаглюев Д.В. Об исключительном праве граждан Российской Федерации на участие в публичных мероприятиях // Вестник РУДН. – 2013. - №2. – С. 92-100.

239 Моисеенков Д.А. Особенности реализации права на свободу собраний иностранными гражданами // Вопросы студенческой науки. – 2022. – №6(70). – С. 214-218.

240 Абаев Д. Иностранцам рано давать право на участие в митингах // <https://www.zakon.kz/5020230-inostrantsam-rano-davat-pravo-na.html>. 29.07.2022.

241 13 причин для отказа. В Казахстане принимают новый закон о митингах // <https://mediazona.ca/article/2020/05/14/street>. 10.07.2022.

- 242 Сабитова А.А. Право на мирные собрания: национальный и международно-правовой аспекты // <https://articlekz.com/article/18889>. 06.07.2022.
- 243 Жемчужников А.А. Конституционный статус иностранцев в Российской Федерации и Республике Казахстан: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – Челябинск, 2011. – 26 с.
- 244 Ахтанина Н.А. Правовая характеристика повторности административных правонарушений // Право и государство: теория и практика. – 2020. - №4(184). – С. 149-151.
- 245 Телегин А.С., Тиунова Н.В. Повторность совершения административных правонарушений // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2019. - №46. - С. 626-650.
- 246 Масленников М.Я. Повторность как квалифицирующий признак административного правонарушения // Закон. – 2011. - №9. - С. 50.
- 247 Бежанов В.О. Особенности применения повторности как квалифицирующего признака административного правонарушения // Вестник РГГУ. – 2013. - №19(120). – С. 82-87.
- 248 Бежанов В.О. Рецидив административного правонарушения // Вестник РГГУ. – 2011. - №8(70). – С. 148-155.
- 249 Ахтанина Н.А. Множественность административных правонарушений: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Орел, 2021. – 27 с.
- 250 Дорохин В.В. Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2006. – 28 с.
- 251 Соловьева О.М. Производство по делам об административных правонарушениях: опыт системного изучения: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Р-на-Д., 2004. – 28 с.
- 252 Макарейко Н.В. Административное право. – Изд. 5-е. – М.: Инфа. 2017. – 512 с.
- 253 Административное право: учебный курс / под ред. Р.А. Подопригоры. – Алматы: Налоговый эксперт, 2010. – 368 с.
- 254 Ким Ю.В. Понятие стадий производства по делам об административных правонарушениях // Отечественная юриспруденция. – 2017. – №3(17). – С. 90-94.
- 255 Саханова Т.В. Административное судопроизводство: проблемы самоидентификации // Арбитражный и гражданский процесс. - 2016. - №9. – С. 35-40.
- 256 Закон Республики Казахстан. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования системы отправления правосудия: принят 31 октября 2015 года, №378-V // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000378>. 11.11.2024.
- 257 Новиков А.В. Генезис правового регулирования пересмотра постановлений (решений) по делам об административных правонарушениях в порядке надзора // Вестник ВГУ. – 2018. – №2. – С. 233-240.
- 258 Инструкция по организации надзора за законностью судебных актов, вступивших в законную силу, представительства интересов государства в суде

по гражданским, административным делам и делам об административных правонарушениях, исполнительного производства: приложение 3 // О некоторых вопросах организации прокурорского надзора: утв. приказом Генерального прокурора Республики Казахстан от 17 января 2023 года, №32 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V2300031753>. 10.11.2024.

259 Кызылов М.А., Корнейчук С.В., Базарбаев А.А. Производство по делам об административных правонарушениях местной полицейской службой ОВД. - Костанай, 2017. - 72 с.

260 Арзуманян А.А. Административное расследование: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - Р-на-Д., 2010. - 28 с.

261 Кодекс Российской Федерации. Об административных правонарушениях: принят 30 декабря 2001 года, №195-ФЗ // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW. 25.07.2022.

262 Шавлохов А.К. Административное расследование – самостоятельная стадия административно-юрисдикционного процесса // Социология и право. – 2015. - №1(27). – С. 61-77.

263 Котюргин С.И. Административный процесс в деятельности советской милиции: автореф. ... канд. юрид. наук: 711. - М., 1968. - 15 с.

264 Телегин А.С. Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел. - М., 1991. - 54 с.

265 Денисова А.Ю. Административное расследование в системе производства по делам об административных правонарушениях // Вестник Белгородского юридического универ. МВД России. – 2019 - №1. – С. 81-84.

266 Пивченко Ю.В. Возбуждение дела об административном правонарушении: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - Омск, 2005. – 24 с.

267 Зуев Б.Р. Возбуждение дела об административном правонарушении: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - М., 2004. – 28 с.

268 Авенев Т.К. Актуальные проблемы административной ответственности военнослужащих Республики Казахстан за нарушение законодательства о порядке проведения и организации мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций // Гылым Наука. – 2018. - №59. - С. 120-124.

269 Абеуов Е.Т., Авенев Е.Т. О некоторых аспектах квалификации массовых беспорядков // Вестник Карагандинской академии МВД РК им. Б. Бейсенова. – 2023. - №4(82). - С. 15-21.

270 Багмет А.М. Теоретико-прикладные аспекты толкования субъекта массовых беспорядков // Юридические науки и правоохранительная практика. – 2012. - №2(20). – С. 79-82.

271 Арипов Э.А. Уголовная ответственность за массовые беспорядки (по материалам Кыргызской Республики и Российской Федерации): автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. - М., 2009. – 23 с.

272 Полонский М.А. О дифференциации уголовной ответственности субъектов массовых беспорядков в законодательстве Кыргызской Республики, стран СНГ и Балтии // Современная наука. – 2010. - №1(1). – С. 52-57.

273 Цуканов Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.14. – Челябинск, 2011. – 35 с.

274 Куценко Т.М. Новые виды документов и вещественных доказательств по делам об административных правонарушениях: проблемы теории и правового регулирования в Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Воронеж, 2016. – 22 с.

275 Васильев Ф.П. Доказывание по делу об административном правонарушении: автореф. ... док. юрид. наук: 12.00.14. – М., 2005. – 52 с.

276 Ветрова А.А. Доказывание и доказательства в административном процессе: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Волгоград, 2008. – 185 с.

277 Ребец К.В. Документы как источники доказательств по делу об административном правонарушении: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Челябинск, 2009. – 27 с.

278 Герман Е.С. Административно-процессуальный статус физического лица – участника производства по делам об административных правонарушениях, имеющего личный интерес в деле: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Челябинск, 2011. – 23 с.

279 Кодекс Республики Беларусь. Об административных правонарушениях: принят 6 января 2021 года, №93-3 (с изм. и доп. на 17.02.2025) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=38043824. 12.12.2024.

280 Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь. Об административных правонарушениях: принят 6 января 2021 года, №92-3 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32621478. 12.12.2024.

281 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проект / Минюст России, ID проекта 02/04/01-20/00099059) // <https://base.garant.ru>. 12.12.2024.

282 Процессуальный кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: проект / Минюст России, ID проекта 02/04/01-20/00099061) // <https://turov.pro/wp-content/uploads/2020.10.12.2024>.

283 Волчецкая Т.С. и др. Становление административной юстиции в Российской Федерации и Литовской Республике // Журнал российского права. - 2003. - №8. - С. 93-101.

284 Панова И.В. Административная юстиция // Право. - 2020. - №2. - С. 211-229.

285 Филиппова И.А. Организационно-правовые и теоретические проблемы становления административных судов в Российской Федерации: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - Тюмень, 2005. - 25 с. С. 6

286 Досанова Ф.П., Ермекбаев Б.Б. О перспективе внедрения административной юстиции в рамках обсуждения некоторых положений проекта административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан // Вестник Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан. - 2019. - №4(58). – С. 176-184.

- 287 Альхименко А.В., Альхименко В.В. Административная юстиция в западно-европейских странах и в России: сравнительно-правовой анализ. - М., 2013. - 164 с.
- 288 Агамагомедова С.А., Гречкина О.В., Зеленев М.Ф. и др. Законодательство об административных процедурах: проблемы формирования и перспективы развития. - М., 2018. - 58 с.
- 289 Жетписбаев Б.А., Худайбердина Г.А. Конституционно-правовые основы административной юстиции в Республике Казахстан // Вестник КазНУ. - 2015. - №2(74). - С. 128-135.
- 290 Ленарчик Я., Сёдер С.-Э. Руководство по мониторингу административной юстиции. - Варшава, 2012. - 152 с.
- 291 Кардона Ф. Система административной юстиции: сравнительный обзор ситуации в странах-членах ОЭСР // <https://online.zakon.kz>. 20.09.2019.
- 292 Указ Президента Республики Казахстан. О Концепции правовой политики Республики Казахстан на период с 2010 до 2020 года: утв. 24 августа 2009 года, №858 // http://adilet.zan.kz/rus/docs/U090000858_. 17.12.2022.
- 293 Разъяснение по Административному процедурно-процессуальному кодексу // <https://aqmolanews.kz/ru/2021/04/13/razyasnenie-po>. 05.05.2021.
- 294 Кодекс Республики Казахстан. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан: принят 29 июня 2020 года, №350-VI // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 05.05.2021.
- 295 Давыдов К.В. Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.14. - Нижний Новгород, 2021. - 655 с.
- 296 Гражданско-процессуальный кодекс Республики Казахстан: принят 31 октября 2015 года, №377-V // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 10.10.2024.
- 297 Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан: принят 4 июля 2014 года, №231-V // <https://adilet.zan.kz/rus/docs>. 10.10.2024.
- 298 Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: принят 8 марта 2016 года, №21-ФЗ (с изм. и доп. на 28.12.2024) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31675886. 10.10.2024.
- 299 Кодекс административного судопроизводства Украины: принят 6 июля 2005 года, №2747-IV // https://base.spinform.ru/show_doc. 10.10.2024.
- 300 Нефедьев Е.А. К учению о сущности гражданского процесса: Соучастие в гражданском процессе. Соучастие по немецкому и французскому праву. - Казань, 1891. - 231 с.
- 301 Власов А.А. Гражданское процессуальное право: учеб. - М., 2003. - 427 с.
- 302 Кузьмичев Д.С. Процессуальное соучастие ответчиков // Юридический факт. - 2022. - №163. - С. 40-42.
- 303 Машукова Т.А. Коллективный иск и процессуальное соучастие в административном производстве // Сибирский юридический вестник. - 2017 - №3(78). - С. 26-30.
- 304 Карпова А.А. Институт процессуального соучастия в гражданском процессе: понятие и виды // Вестник науки. - 2019. - Т. 2, №1(10). - С. 55-57.

- 305 Нурбалаева А.М. К вопросу о процессуальном соучастии в гражданском процессе // Молодой ученый. - 2018. - №23(209). - С. 106-108.
- 306 Зиниша О.С., Родин Д.Я., Иваненко И.Н. Процессуальное соучастие в административном судопроизводстве // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2022. - №10. - С. 150-152.
- 307 Сейдалина Ж. Процессуальное соучастие в административном судопроизводстве и возможности манипуляции с подсудностью // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36147775&pos=6. 22.12.2022.
- 308 Анализ протестов в Казахстане на 2019-2022 годы // <https://cabar.asia/ru/analiz-protestov-v-kazahstane-za-2019-2022-gody>. 10.12.2022.
- 309 Авеннов Т.К. Анализ судебной практики по делам об административных правонарушениях по ст. 488 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях // Гылым Наука. - 2019. - №2(61). - С. 153-158.
- 310 Горин Е.В., Костенников М.В., Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правового регулирования. - М.: Маросейка, 2010. - Т. 1. - 496 с.
- 311 Бахрах Д.Н. Административное судопроизводство, административная юстиция и административный процесс // Государство и право. - 2005. - №2. - С. 19-25.
- 312 Скалеух К.А., Мясников А.П. Индивидуализация административной ответственности // Юрист-Правовед. - 2012. - №6. - С. 9-12.
- 313 Цветков Р.В. Назначение административных наказаний органами внутренних дел: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - М., 2007. - 25 с.
- 314 Гостев А.С. Некоторые теоретико-правовые аспекты назначения административных наказаний // Вестник МИЭП. - 2015. - №2(19). - С. 99-105.
- 315 Бутков А.В. Проблемы применения органами внутренних дел административных наказаний: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - М., 2005. - 24 с.
- 316 Керимова С.Н., Раджабова М.М. Актуальные проблемы административной ответственности иностранных лиц и лиц без гражданства за совершение правонарушений // Вестник Дагестанского государственного университета. - 2017. - Т. 32, вып. 1. - С. 77-83.
- 317 Омарбекова М. Выдворение из страны как крайняя мера // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32384833&pos=6. 10.08.2022.
- 318 ВС отменил административное выдворение иностранца спустя три года после назначения наказания // <https://www.advgazeta.ru/novosti>. 02.08.2022.
- 319 Определение Конституционного Суда Российской Федерации. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Китайской Народной Республики Чжэн Хуа на нарушение его конституционных прав частью 1.1 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: утв. 5 марта 2014 года, №628-О // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161796/. 11.08.2022.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Результаты анкетирования судей

1. При рассмотрении дела об административном правонарушении по ст. 488 КРКоАП влияет ли на Ваше решение по делу то обстоятельство, что мирное собрание носило спонтанный характер (т.е. возникшим стихийно, когда заблаговременное уведомление не было возможным)?:

а) действия организаторов и участников оцениваются в рамках собрания, проведенного в нарушение действующего законодательства (59 чел.; 68,6 %)

б) действия организаторов и участников оцениваются в рамках собрания, проведенного в рамках действующего законодательства (5 чел.; 5,81 %)

в) подобных случаев в моей практике не было (20 чел.; 23,25 %)

г) затрудняюсь с ответом (2 чел.; 2,32 %).

д) Ваш комментарий:

2. Является ли, на Ваш взгляд, нарушение правил проведения агитации мирного собрания достаточным для привлечения к ответственности по соответствующим частям ст. 488 КРКоАП?

а) да, поскольку это является прямым нарушением закона по вопросам организации мирного собрания (41 чел.; 47,67 %);

б) нарушение порядка агитации не обладает достаточной степенью общественной опасности и может рассматриваться только в совокупности с другими нарушениями (22 чел.; 25,58 %);

в) в судебной практике по ст. 488 КРКоАП привлечение за нарушение порядка агитации не учитывается (21 чел.; 24,41 %)

г) Ваш комментарий:

3. Согласитесь ли Вы с утверждением, что в нормах ст. 488 КРКоАП содержатся 2 самостоятельных непосредственных объекта административного правонарушения (ч.2, ч. 3 и ч. 4 ст.- нарушение порядка проведения мирного собрания; ч.5, ч. 6, ч. 7, ч. 10, ч. 11 и ч. 12 – нарушение законодательства о мирных собраниях)?

а) да, поскольку эти составы предусматривают деяния различного характера и степени общественной опасности что отражено в санкциях норм (62 чел.; 72 %);

б) нет, все составы ст. 488 КРКоАП имеют одинаковый непосредственный объект правонарушения (11 чел.; 12,8 %);

в) да, можно говорить о наличии двух различных непосредственных объектов, но их разграничение не является существенным (13 чел.; 15,11 %)

г) затрудняюсь с ответом;

д) Ваш комментарий:

4. Будет ли верным, на Ваш взгляд утверждение, что ч. 1 ст. 488 КРКоАП (ответственность за воспрепятствование проведению мирного

собрания) и соответствующий ей квалифицированный состав было бы вернее оценивать в рамках Главы 10 КРКоАП (правонарушения против личности)?

а) да, так как здесь имеет место именно нарушение конституционных прав граждан (70 чел.; 81,39%);

б) нет, непосредственный объект определен верно в действующей редакции ст. 488 КРКоАП (4 чел.; 4,65%);

в) разница в объектах имеется, но структура ст. 488 КРКоАП является устоявшейся, в силу чего изменять ее нецелесообразно (9 чел.; 10,46%)

г) затрудняюсь с ответом;

д) Ваш комментарий:

5. Каково Ваше отношение к установлению в новой редакции ст. 488 КРКоАП самостоятельной нормы об ответственности иностранцев и лиц без гражданства за организацию и участие в мирных собраниях?

а) в целом, отрицательное, так как нет объективных оснований для различных параметров ответственности с гражданами РК (34 чел.; 39,53%);

б) нейтральное, поскольку такая редакция необходима для реализации законодательства о мирных собраниях (28 чел.; 32,56%);

в) положительное, так как подобные нарушения со стороны иностранных граждан и лиц без гражданства должны получать отдельную правовую оценку (24 чел.; 27,9%)

г) затрудняюсь с ответом;

д) Ваш комментарий:

6. Является ли, на Ваш взгляд, верным утверждение, что в последнее время имеется тенденция к снижению репрессивности административных взысканий по отношению к организаторам и участникам мирных собраний, допустивших нарушения?

а) да, полагаю, что можно говорить о такой тенденции (68 чел.; 79%);

б) однозначно утверждать наличие данной тенденции не считаю возможным (9 чел.; 10,5%);

в) нет, скорее, имеет место тенденция к ужесточению мер административной ответственности (9; 10,5%);

г) Ваш комментарий:

7. Каким образом Вы оценили бы включение в КРКоАП изменений, которые позволяли бы производить объединение административного производства (в отношении нескольких правонарушений одного лица или совершения одного правонарушения несколькими лицами и др.)?

а) положительно, это позволило бы оптимизировать производство по делам об административных правонарушениях в подобных ситуациях (77 чел.; 89,53 %);

б) нейтрально, это вряд ли существенным образом отразится на производстве по делам об административных правонарушениях (7 чел.; 8,13%);

в) отрицательно, это усложнит процедуру рассмотрения дела (0 чел.; 0%);

г) затрудняюсь с ответом (2 чел.; 2,32%)

д) Ваш комментарий:

8. Считаете ли вы, что в АПК РК было бы целесообразно самостоятельно закрепить институт процессуального соучастия в административном процессе?

а) нет, аналогия с ГПК РК и в настоящее время даст возможности для процессуального соучастия в административном процессе (34 чел.; 39,53%);

б) да, поскольку в административном процессе процессуальное соучастие имеет специфические признаки в виду специфики рассматриваемых вопросов (52 чел.; 60,46%);

в) затрудняюсь с ответом;

г) Ваш комментарий:

9. Какие обстоятельства, на Ваш взгляд, в случае привлечения к административной ответственности по ст. 488 КРКоАП, можно признать в качестве смягчающих? (выберите все варианты, которые считаете верными или вариант «все перечисленные»)

а) раскаяние виновного лица (86 чел.; 100%);

б) совершение правонарушения несовершеннолетним лицом (80 чел.; 93%);

в) преклонный возраст (10 чел.; 11,62%);

г) положительные параметры характеристики личности (12 чел.; 14%);

д) совершение правонарушения впервые (60 чел.; 69,76%);

е) заблуждение относительно формы мирного собрания, в котором лицо приняло участие (4 чел.; 4,65%);

ж) все перечисленные (22 чел.; 25,58%).

10. По Вашему мнению, следует ли при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ст. 488 КРКоАП учитывать в качестве отягчающих обстоятельств (ст. 57 КРКоАП) повторное совершение правонарушения (если в соответствующей части ст. 488 КРКоАП данный признак уже предусмотрен) и совершение деяния в составе группы?

а) да, так как они непосредственно предусмотрены ст. 57 КРКоАП (33 чел.; 38,37%);

б) признак повторности дополнительно не учитывается, а «групповой» признак должен быть учтен (41 чел.; 47,67%);

в) «групповой» признак не учитывается, а повторность в обязательном порядке (0 чел.; 0%);

г) нет эти признаки дополнительно не учитываются, исходя из характера правонарушения (12 чел.; 13,95%)

д) Ваш комментарий:

11. Считаете ли Вы, что при принятии решения об административном выдворении требуется учет дополнительных обстоятельств, связанных с жизненной ситуацией иностранца или лица без гражданства (наличие семьи, родственников, постоянной работы, степень интеграции в общество и т.д.)?

а) да, но только в структуре общих правил привлечения к ответственности, предусмотренных КРКоАП (48 чел.; 55,81%);

б) да, желательно было бы включение данных дополнительных правил учета (30 чел.; 34,88%);

в) нет, специального учета данных факторов не требуется (8 чел.; 9,3%);

г) Ваш комментарий:

ПРИЛОЖЕНИЕ Б

Результаты анкетирования сотрудников полиции

1. Каким образом, на Ваш взгляд, должно производиться обеспечение охраны общественного порядка в случае проведения одиночного пикета?

а) данное мероприятие не требует принятия мер по охране общественного порядка (208 чел.; 66, 24%);

б) на общих основаниях, как во всех иных формах мирных собраний (43 чел.; 13,69%);

в) невмешательство, за исключением случаев, когда происходят нарушения (ненадлежащая наглядная агитация, нарушение времени проведения и т.д.) – (63 чел.; 20%);

г) затрудняюсь с ответом:

д) Ваш комментарий:

2. Отличаются ли спонтанные мирные собрания с точки зрения принятия обеспечительных мер от мирных собраний, которые осуществляются с соблюдением уведомительного порядка?

а) нет, если акция проходит мирно, то существенных отличий нет (159 чел.; 50,64%);

б) да, так как требуется принятие срочных мер по обеспечению охраны общественного порядка (155 чел.; 49,36%);

в) затрудняюсь с ответом.

г) Ваш комментарий:

3. Как Вы оцениваете ситуации, в которых несанкционированные собрания имеют межрегиональный характер?

а) работа по обеспечению общественного порядка не отличается от работы в рамках локальных акций (54 чел.; 17,19%);

б) в ряде случаев могут возникнуть затруднения, если несанкционированные акции будут распространяться на другие регионы (недостаток личного состава, сложности воздействия на участников и организаторов и др.) – (101 чел.; 32,16%);

в) как правило, обеспечение общественного порядка в данном случае затруднено из-за повышенной эмоциональности участников (155 чел.; 49,36%);

г) затрудняюсь с ответом (4 чел.; 1,27%)

д) Ваш комментарий: в таких мероприятиях всегда есть риски перерастания в массовые беспорядки (14 чел.; 4,46%); как правило, это наиболее активные акции, которые требуют привлечения большего количества сил (6 чел.; 1,91%)

4. Какое мирное собрание, на Ваш взгляд, можно считать массовым, исходя из количественного критерия участников, а также с точки зрения необходимости обеспечения общественного порядка?

а) в котором участвует 10 и более человек (9 чел.; 2, 86%);

- б) в котором участвует 50 и более человек (25 чел.; 7,96%);
- в) в котором участвует 100 и более человек (266 чел.; 84,71%);
- г) в котором участвует 500 и более человек (14 чел.; 4,48%);
- д) Ваш комментарий:

5. Как часто в практике обеспечения общественного порядка в ходе проведения мирных собраний Вы сталкивались со случаями действий провокаторов, негативно воздействующих на сценарий проведения собрания?

- а) таких ситуаций в моей практике не было (18 чел.; 5,73%);
- б) периодически подобные ситуации имеют место (245 чел.; 78%);
- в) подобные ситуации являются достаточно распространенными (51 чел.; 16,24%);
- г) Ваш комментарий:

6. Какие обстоятельства, на Ваш взгляд, являются достаточными для привлечения участников мирного собрания к административной ответственности? *(вы можете выбрать более одного варианта, если считаете их верными)*

- а) совершение любого деяния, которое запрещено в соответствии с Законом РК от 25.05.2020 г. №333-VI (о мирных собраниях) (177 чел.; 56,36%);
- б) принятие участия в несанкционированном собрании (без прохождения процедуры согласования с местным исполнительным органом) (66 чел.; 21%);
- в) в случае продолжения участия в мирном собрании после принятия решения о необходимости его прекращения (145 чел.; 46,17%);
- г) в случае нарушения времени, места, маршрута при проведении мирного собрания (212 чел.; 67,51%);
- д) только в случае активного сопротивления сотрудникам полиции, принимающих действия по прекращению мирного собрания (43 чел.; 13,7%);
- е) Ваш комментарий:

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Таблица В.1 - Сравнительная таблица к проекту изменений и дополнений в правовые акты Республики Казахстан, касающиеся установленного порядка организации и проведения мирных собраний, а также ответственности за его нарушение

Действующая редакция	Предлагаемая редакция	Примечание
1	2	3
<i>Кодекс об административных правонарушениях</i>		
<i>Отсутствует</i> ПОЛОЖЕНИЕ 3	Статья 488. Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний. <i>Примечание 1.</i> Организатор мирного собрания не подлежит ответственности за невыполнение им своих обязанностей при условии, что он прилагал разумные усилия к их выполнению, а также за действия отдельных участников собрания, лиц, не участвовавших в собрании, или за действия провокаторов.	Необходимо для достижения международного стандарта в отношении принципа пропорциональности ответственности организаторов и участников мирных собраний; повышения до необходимой степени индивидуализации ответственности, которая должна носить виновный характер и ограничиваться действиями, в отношении которых у лица сохраняется способность волевого воздействия на управление процессами и поведение иных лиц.
<i>Отсутствует</i> ПОЛОЖЕНИЕ 3	Статья 488. Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний. <i>Примечание 2.</i> Участники собрания не подлежат ответственности в случаях, когда в связи с недостоверной или недобросовестной информацией он имел ошибочное представление о законном характере мирного собрания либо о месте (маршруте) или времени его проведения.	Требуется в связи с необходимостью исключения ответственности участников мирных собраний, которые добросовестно заблуждаются относительно законного статуса мирного собрания по причине нарушений принципов информирования, в том числе, в ходе агитационной работы по организации мирного собрания

Продолжение таблицы В.1

1	2	3
	Статья 488. Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний. <i>Примечание 3.</i> Привлечение к административной ответственности участников собрания может иметь место только в случае их надлежащего информирования о прекращении мирного собрания по решению местного исполнительного органа в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан.	Необходимо для конкретизации на уровне закона временных параметров в определении основания для привлечения к административной ответственности участников мирного собрания, которые в силу объективных причин могли не воспринимать момент возникновения нарушения (массовость собрания, высокий уровень шума, наличие физических недостатков у лица, препятствующих ему визуально или аудиально воспринимать информацию и т.д.)
<i>Отсутствует</i> ПОЛОЖЕНИЕ 2.1	<i>Статья 76-1. Воспрепятствование организации или проведению мирных собраний</i> 1. Воспрепятствование организации или проведению 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. 2. Действия, предусмотренные частью первой настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влекут штраф на физических лиц в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток, на юридических лиц – в размере семидесяти месячных расчетных показателей.	Подобное внутривидовое изменение в нормах, регламентирующих ответственность за нарушение законодательно установленного порядка организации и проведения мирного собрания необходимо для точного соответствия правонарушения объекту, в отношении которого устанавливается административно-правовой запрет (в данном случае – в отношении прав личности). Также изменение позволит в более благоприятном варианте корреспондировать с нормами Уголовного кодекса

Продолжение таблицы В.1

1	2	3
Статья 488. Нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний. ПОЛОЖЕНИЕ 2.2	<i>Статья 488. Организация, проведение и (или) участие в мирных собраниях с нарушением порядка, установленного законодательством Республики Казахстан.</i> 1. Предоставление организаторам и (или) участникам собраний, митингов, демонстраций, шествий, шествий либо иных публичных мероприятий, проводимых в нарушение порядка, установленного законодательством Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, помещений либо иного имущества (средств связи, множительной техники, оборудования, транспорта) или создание иных условий для их организации и проведения, если это действие не имеет признаков уголовно наказуемого деяния, – влечет штраф на физических лиц в размере тридцати месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до десяти суток, на юридических лиц – в размере семидесяти месячных расчетных показателей. 2. Участие в собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, шествиях 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 тридцати месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток. 3. Организация и (или) проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий, шествий либо иного публичного мероприятия, проводимых в нарушение порядка, установленного законодательством Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний, если эти действия не имеют признаков уголовно наказуемого деяния, – влечет штраф на физических лиц в размере пятидесяти месячных	Новая редакция предлагается на основе необходимости размежевания оснований административной ответственности за различные формы правонарушающего поведения. При этом за основу принимается действующая редакция ст. 488 КРКоАП, но с учетом выделения двух самостоятельных непосредственных объектов. В рамках новой редакции предлагается ответственность за несоблюдение собственно самого порядка организации и проведения мирного собрания (с учетом процедурных аспектов, установленных Законом РК от 25 мая 2020 г. № 333-VI). Предложенная редакция <i>части 7 конституционной статьи</i> имеет своей целью исключить нежелательный признак систематичности нарушений законодательно установленного порядка организации и проведения мирных собраний в отношении <i>фигуры организатора</i> (параметры ответственности при многократной повторности не должны быть существенно повышены, но достаточными для дисциплинирующего эффекта)

Продолжение таблицы В.1

1	2	3
	расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток, на юридических лиц – в размере ста месячных расчетных показателей. 4. Действие, предусмотренное частью первой настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влечет штраф на физических лиц в размере сорока месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток, на юридических лиц – в размере ста месячных расчетных показателей. 5. Действие, предусмотренное частью второй настоящей статьи, совершенное повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влечет штраф в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до двадцати суток. 6. Действия, предусмотренные частью третьей настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влекут штраф на физических лиц в размере семидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до двадцати пяти суток, на юридических лиц – в размере ста пятидесяти месячных расчетных показателей; 7. Действия, предусмотренные частями второй и третьей настоящей статьи, совершенные повторно более двух раз в течение года после наложения административного взыскания...	
<i>Статья 488-1. Нарушение порядка организации проведения спортивных и спортивно-</i>	<i>Статья 488-1. Нарушение организатором и участниками 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.</i>	Новая редакция предлагается на основе необходимости размежевания оснований административной ответственности за различные формы правонарушающего поведения. При

Продолжение таблицы В.1

1	2	3
массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий. ПОЛОЖЕНИЕ 2.3	1. 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 наказуемого деяния, – влечет предупреждение или штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до десяти суток. 2. Нарушение организатором 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 наказуемого деяния, – влечет предупреждение или штраф на физических лиц в размере тридцати месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до десяти суток, на юридических лиц – в размере пятидесяти месячных расчетных показателей. 3. Действия, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после наложения административного взыскания, – влекут штраф на физических лиц в размере пятидесяти месячных расчетных показателей либо административный арест на срок до пятнадцати суток, на юридических лиц – в размере семидесяти месячных расчетных показателей.	этом за основу принимается действующая редакция ст. 488 КРКоАП, но с учетом выделения двух самостоятельных непосредственных объектов. В рамках новой редакции предполагается ответственность за несоблюдение порядка проведения мирного собрания, выполнения установленных Законом РК от 25 мая 2020 г. №333-VI требований к поведению его организаторов и участников.
<i>Отсутствуют</i>	Статья 488-2. Нарушение порядка организации проведения спортивных и спортивно-массовых, зрелищных культурно-массовых мероприятий.	Вынужденное изменение нумерации статей в связи с предлагаемым делением ст. 488 КРКоАП в действующей редакции на два самостоятельных состава

Продолжение таблицы В.1

1	2	3
Статья 51. Административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранцев или лиц без гражданства <i>часть 3 (отсутствует)</i> ПОЛОЖЕНИЕ 4	Статья 51. Административное выдворение за пределы Республики Казахстан иностранцев или лиц без гражданства <i>часть 3 «При принятии решения о выдворении иностранного гражданина или лица без гражданства следует учитывать все обстоятельства, связанные с пребыванием данного лица на территории Республики Казахстан».</i>	Дополнение необходимо для того, чтобы систематизировать и гуманизировать практику применения административного выдворения иностранцев и лиц без гражданства. Применение данного вида административного взыскания с учетом объективных и субъективных факторов, характеризующих личность и жизненную ситуацию лица, в отношении которого принимается решение о выдворении, позволит исключить случаи выдворения лиц, имеющих семью на территории РК, положительно характеризующихся, трудоустроенных, успешно ассимилировавшихся в казахстанское общество.
Статья 57. Обстоятельства, отягчающие ответственность за административные правонарушения <i>Часть 2 (отсутствует)</i> ПОЛОЖЕНИЕ 5	Статья 57. Обстоятельства, отягчающие ответственность за административные правонарушения <i>Часть 2: «Если указанные в части первой настоящей статьи обстоятельства включены в статью Особенной части настоящего кодекса в качестве квалифицирующего обстоятельства, то они не могут подлежать повторному учету».</i>	Данная конкретизация необходима для того, чтобы исключить риски дублирующего учета в качестве отягчающего обстоятельства признака, уже вмененного в качестве квалифицирующего, (например, признака повторности в рамках ст. 488 КРКоАП)

Продолжение таблицы В.1

1	2	3
<i>Уголовный кодекс</i>		
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... ПОЛОЖЕНИЕ 2	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, если эти деяния причинили существенный вред правам и законным интересам граждан или организаций либо охраняемым законом интересам общества или государства...	Включение признака «существенный вред» необходимо, во-первых, для гармонизации нормы уголовного закона (ст. 155 и ст. 400 УК РК), а во-вторых, для более четкого разграничения признаков административной деликтности и уголовно-правовой противоправности.
<i>Закон РК «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан»</i>		
Статья 5. Организатор мирных собраний 6. 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, лишения свободы, ареста, лишения свободы, на период отбывания наказания; ПОЛОЖЕНИЕ 1.1	Статья 5. Организатор мирных собраний 6. 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 ареста, лишения свободы, на период отбывания наказания;	В действующей редакции ограничение, распространяющееся на случаи отбывания значительного количества видов уголовного наказания, является явно дискриминационным. Равно как и ограничение иных политических прав (в частности, активного избирательного права) ограничение права на организацию и участие в мирных собраниях допустимо только в отношении лиц, находящихся в условиях изоляции от общества (исключительно по причине необходимости обеспечения режима соответствующих учреждений, которые данную изоляцию обеспечивают)

Продолжение таблицы В.1

1	2	3
Статья 15. Агитация 1. Организатор мирного собрания и иные граждане Республики Казахстан имеют право беспрепятственно проводить агитацию, сообщая информацию о месте и (или) маршруте следования либо времени проведения мирных собраний, целях проведения мирных собраний и иную информацию, связанную с их организацией и проведением, использовать символику, иллюстративные материалы, не запрещенные настоящим Законом, а также агитировать к участию в этих мероприятиях после: 1) истечения сроков рассмотрения уведомления о проведении мирных собраний и заявления о получении согласования или получения решения местного исполнительного органа в соответствии со статьями 11 и 13 настоящего Закона;	Статья 15. Агитация 1. Организатор мирного собрания и иные граждане Республики Казахстан имеют право беспрепятственно проводить агитацию, сообщая, о целях проведения мирных собраний и иную информацию, связанную с их организацией и проведением, использовать символику, иллюстративные материалы, не запрещенные настоящим Законом, а также агитировать к участию в этих мероприятиях с момента подачи уведомления за исключением указания информации о месте и (или) маршруте следования либо времени проведения мирных собраний даты и места проведения. Агитация в полном объеме проводится после: 1) истечения сроков рассмотрения уведомления о проведении мирных собраний и заявления о получении согласования или получения решения местного исполнительного органа в соответствии со статьями 11 и 13 настоящего Закона; 2) предоставления организатором мирного собрания согласия об изменении места и (или) маршрута следования либо времени проведения мирных собраний в соответствии с пунктом 3 статьи 11 и пунктом 3 статьи 13 настоящего Закона.	

Продолжение таблицы В.1

1	2	3
2) предоставления организатором мирного собрания согласия об изменении места и (или) маршрута следования либо времени проведения мирных собраний в соответствии с пунктом 3 статьи 11 и пунктом 3 статьи 13 настоящего Закона. ПОЛОЖЕНИЕ 1.2		
Статья 5. Организатор мирных собраний 2. Организатор мирных собраний обязан: 7) носить отличительный знак организатора мирных собраний; ПОЛОЖЕНИЕ 3	Статья 5. Организатор мирных собраний 2. Организатор мирных собраний обязан: 7) <i>лично присутствовать на мирном собрании и носить отличительный знак организатора мирных собраний</i> ;	Изменение необходимо для преодоления явно выраженной контекстной трактовки действующей редакции ст. 5 Закона РК от 25 мая 2020 г. № 333-VI, согласно которой предполагается, но точным образом не фиксируется обязанность организатора непосредственно, лично присутствовать на мирном собрании. Данное изменение необходимо, в том числе, в плане превенции возможных провокаций и привлечения к ответственности граждан, не допустивших реальных общественно опасных форм поведения.
<i>Инструкция по обеспечению охраны общественного порядка сотрудниками полиции при проведении мирных собраний</i>		
11. Сотрудники, в ходе обеспечения охраны общественного порядка при	11. Сотрудники, в ходе обеспечения охраны общественного порядка при проведении мероприятия, обязаны: 5) <i>выявлять и пресекать действия провокаторов, вплоть до</i>	К настоящему времени на законодательном уровне отсутствует учет такого значимого фактора,

Продолжение таблицы В.1

1	2	3
проведении мероприятия, обязаны: 5) <i>Отсутствует.</i> ПОЛОЖЕНИЕ 3	<i>применения мер административной ответственности при наличии в их действиях составов правонарушений.</i>	способного существенным и негативным образом повлиять на динамику проведения мирного собрания, как действия провокаторов. Учитывая то обстоятельство, что выявление и купирование действий провокаторов относится непосредственно к вопросам функционального обеспечения общественного порядка в ходе проведения мирных собраний, данные действия должны быть включены в перечень обязанностей сотрудников ОВД, участвующих в соответствующих мероприятиях в указанном ведомственном документе МВД
11. Сотрудники, в ходе обеспечения охраны общественного порядка при проведении мероприятия, обязаны: б) <i>Отсутствует.</i> ПОЛОЖЕНИЕ 3	11. Сотрудники, в ходе обеспечения охраны общественного порядка при проведении мероприятия, обязаны: б) <i>современно информировать участников мирного собрания о принятых решениях о его приостановке или прекращении, в том числе посредством использования звукоусиливающих технических средств</i>	Данное изменение необходимо в целях четкого коррелирования с ранее предложенным уточнением в рамках Примечания 3 к ст. 488 КРКоАП (и ст. 488-1 КРКоАП в предложенной новой редакции) для обеспечения четких временных параметров возникновения основания для привлечения участников мирного собрания к административной ответственности
<i>Нормативное постановление Верховного Суда РК от 22 декабря 2016 года № 12 «О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях»</i>		
<i>Отсутствует</i> ПОЛОЖЕНИЕ 4	дополнить пунктом: <i>«При принятии решения об административном выдворении иностранцев и лиц без гражданства учитываются также</i>	Соответствующая конкретизация должна стать ориентиром для судов при принятии решения об

Продолжение таблицы В.1

1	2	3
	факторы, как «степень оседлости» и интеграции, наличие семьи или близких родственников, иные значимые обстоятельства с точки зрения соблюдения частных интересов личности и необходимости обеспечения безопасности государства»	административном выдворении иностранцев и лиц без гражданства и является корреспондирующей с предложенным дополнением ст. 51 КРКоАП (см. выше).
<i>Нормативное постановление Верховного Суда РК от 6 октября 2017 г. № 7 «О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях»</i>		
Отсутствует ПОЛОЖЕНИЕ 4	Дополнить пунктом: «при назначении административного взыскания по ст. 488 КоАП отягчающее обстоятельство, предусмотренное п. 8 ст. 57 КоАП (совершение административного правонарушения группой лиц) не может учитываться только по факту участия в мирном собрании двух и более лиц. Учет данного отягчающего обстоятельства требует точного установления его значения в механизме совершения административного правонарушения в отношении каждого лица, привлекаемого к ответственности по ст. 488 КоАП»	Данное разъяснение необходимо для того, чтобы исключить «автоматический» учет в качестве отягчающего обстоятельства признака «группой лиц» (п. 5 ст. 57 КРКоАП), поскольку риски подобных решений встречаются в практике специализированных административных судов. Здесь следует учитывать, что, за исключением одиночных пикетов, фактически признак «группой лиц» может формально подвергаться учету практически в отношении любого мирного собрания, что недопустимо

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Алгоритм действий при возникновении кризисных ситуаций в связи с организацией и проведением несанкционированных собраний, а также в связи с необходимостью предотвращения их вредных последствий

При возникновении кризисных ситуаций в связи с организацией и проведением несанкционированных собраний, а также в целях предотвращения их вредных последствий всем правоохранительным, специальным, местным исполнительным органам следует придерживаться единого алгоритма действий, *основанном на:*

- постоянном налаженном взаимодействии между блоками правоохранительных (МВД), специальных (КНБ) органов, прокуратуры и местных исполнительных органов (акиматы);

- непрерывном мониторинге текущей ситуации, в том числе средств массовой информации и Интернет-ресурсов в целях своевременного получения информации, которая может быть использована в превентивных целях.

В ходе соответствующего взаимодействия и по результатам осуществляемого мониторинга на соответствующие органы возлагаются обязанности, следующие из их роли в общем механизме обеспечения законности при проведении мирных собраний и иных публичных акций.

Местные исполнительные органы:

- при поступлении сигнала/сообщения о планируемом несанкционированном митинге и других подобных акциях необходимо установить его организаторов, провести с ними разъяснительно-профилактическую работу, также исходя из складывающейся ситуации и с учетом потенциальных рисков следует разместить информацию об отказе в разрешении митинга с предупреждением об ответственности за участие в несанкционированной акции на своем официальном интернет-сайте, а также по возможности на всех ресурсах, где организаторами размещались/размещаются призывы, приглашения на незаконный митинг и т.п.

- по всем без исключения несанкционированным акциям протеста на место событий должен выезжать хорошо подготовленный (*пользующийся доверием у населения, обладающий необходимыми навыками публичных выступлений и т.д.*), уполномоченный *представитель акимата*;

- осуществлять непрерывный мониторинг ситуации в отношении рисков несанкционированных собраний, в том числе посредством Интернет -ресурсов, предотвращать возникающие очаги напряженности путем проведения профилактических разъяснительных работ, встреч с населением, публикаций в местных СМИ, на официальных ресурсах, посредством брифингов и др.

Задачи уполномоченного *представителя акимата* на месте проведения несанкционированной акции протеста:

- разъяснить (*при необходимости с использованием звукоусиливающего оборудования*) организаторам и участникам акции требования законодательства и предупредить об ответственности за организацию/участие в незаконном

собрании и другие обстоятельства, связанные с правовыми последствиями соответствующих действий;

- предложить организаторам и участникам акции варианты, альтернативные пути решения их вопросов в рамках правового поля (*предложить принять заявления, организовать необходимые встречи, организовать те или иные формы коммуникации с представителями местных исполнительных органов по вопросам, являющимся предметом проводимой акции и т.д.*);

- при игнорировании законных разъяснений и предложений потребовать прекратить акцию и разойтись;

- при отказе от добровольного прекращения незаконной акции, с учетом складывающейся ситуации, по предварительному согласованию с руководством акимата и, при необходимости, с представителями других заинтересованных государственных органов, принять решение о даче указания органам внутренних дел о принятии мер по принудительному прекращению несанкционированного митинга, в том числе, задержанию его отдельных организаторов/участников;

- при отсутствии необходимости принудительного прекращения несанкционированной акции, достижения достаточного уровня понимания и договоренности с ее организаторами/участниками продолжить дальнейшую профилактически-разъяснительную, консультационную и контрольную работу вплоть до окончания данной акции, а при необходимости - подключить к этой работе представителей других государственных органов, консультантов, специалистов и т.д.;

- при резком ухудшении обстановки и возникновения предпосылок к нарушению общественного порядка и безопасности граждан повторно инициировать вопрос о принудительном прекращении акции;

- не покидать место проведения несанкционированной акции вплоть до момента ее добровольного или принудительного прекращения.

Органы прокуратуры:

- непосредственно подключаются и участвуют в предупредительно-разъяснительной работе, в том числе с выездом на место проведения несанкционированной акции протеста. В случаях, когда превентивные меры, предпринятые представителями акимата, проигнорированы организаторами и/или активными участниками и имеется высокая вероятность грубого нарушения общественного порядка (иных форм нарушения законодательства), должны инициировать применение мер правового воздействия, в том числе применения мер принуждения к организаторам и активным участникам данной акции;

- в пределах компетенции на постоянной основе оказывают акиматам информационное, правовое и иное необходимое содействие в разрешении вопросов регулирования порядка проведения мирных собраний, участвуют в разъяснительной, консультационной работе и т.д.;

- в случаях, когда для устранения причин проведения несанкционированной акции требуется непосредственное вмешательство

прокуратуры в рамках ее основных надзорных функций, территориальные органы прокуроры по ходатайству акиматов проводят соответствующие надзорные мероприятия (*вручение разъяснений и т.п.*).

Органы внутренних дел:

- содействуют представителям акимата в вопросах превентивно-коррекционного воздействия на поведение организаторов и активных участников несанкционированных акций, в проведении разъяснительной работы в целях сокращения количества лиц, принимающих участие в соответствующей акции;

- по ходатайству акиматов и при наличии достаточных правовых оснований пресекают действия по организации и проведению несанкционированных акций путем принятия мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении (*привод, доставление, задержание и т.д.*);

- выявляют и пресекают действия провокаторов в ходе проведения несанкционированной акции, принимают меры по их удалению с места скопления участников акции, при наличии достаточных правовых оснований – принимают меры по привлечению к ответственности;

- по указанию представителя акимата в порядке, установленном в законодательстве, а также в ведомственных инструкциях, принимают меры по прекращению несанкционированной акции и задержанию ее отдельных организаторов/участников;

- организуют и проводят сходы с населением, ведут разъяснительную работу о недопущении нарушений законности в любых формах, не запрещенных действующим законодательством;

- являются непосредственно ответственными за фото/видеофиксацию несанкционированной акции как посредством технического потенциала ЦОУ ОВД, так и путем использования на месте мобильных и иных устройств, технически приспособленных для осуществления данного мероприятия.

Органы национальной безопасности ответственны за:

- осуществление постоянного мониторинга рисков, связанных с подготовкой и проведением несанкционированных акций по вопросам, относящимся к их ведению;

- раннее выявление планов деструктивных лиц по поводу проведения несанкционированных акций; их деятельности по вовлечению иных лиц в организацию и проведению соответствующих акций;

- своевременное информирование уполномоченных органов о возникающих очагах социальной напряженности;

- установление потенциальных организаторов и наиболее активных участников несанкционированных акций;

- сбор и использование в отношении организаторов и активных участников подготавливаемых несанкционированных акций компрометирующих материалов в целях их склонения к отказу от намерения организации и проведения соответствующих акций, осуществление иных законных действий, направленных на нейтрализацию незаконной публичной активности.

ПРИЛОЖЕНИЕ Д

Справка

УТВЕРЖДАЮ
Председатель Комитета по
делам гражданского общества
Министерства информации и
общественного развития
Республики Казахстан
 М.Д. Кожакмет
« 20 » 12 2020 г.

СПРАВКА

Дана, Авенсу Тимуру Кайратовичу докторанту Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан о том, что он действительно состоял в рабочей группе по разработке Законопроекта «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан».

ПРИЛОЖЕНИЕ Е

Акты внедрения

АКТ

внедрения результатов научно-исследовательской работы

1. Наименование научно-исследовательской работы: материалы диссертационного исследования по теме: «Административная ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения публичных мероприятий».
2. Вид выходного результата: диссертационная работа.
3. Заказчик: Академия правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.
4. Исполнитель(и) работ: помощник ректора Аппарата Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан советник юстиции Авенев Тимур Кайратович
5. Основание выполнения научного исследования: инициатива автора, исполнена в рамках диссертационного исследования.
6. Дата и сведения о приемке результатов научного исследования: рекомендовано к защите на заседании Кафедры общеправовых дисциплин Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан.
7. Сведения о внедрении: результаты исследования внедрены в нормотворческую, практическую деятельность Комитета административной полиции МВД, территориальных Департаментов полиции МВД Республики Казахстан.

Заместитель председателя
Комитета административной полиции
Министерства внутренних дел
Республики Казахстан
полковник полиции

« 17 » 01 2025 года



С.А. Тусупов

«УТВЕРЖДАЮ»

Начальник факультета очного и
заочного обучения Костанайской

академии МВД РК имени

Ш. Кайырбаева

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Подпись: _____

Имя: _____

Фамилия: _____

Должность: _____

Кульжанова Г.Т.
2019 года

АКТ

внедрения результатов диссертационного исследования докторанта
PhD Академии правоохранительных органов при Генеральной
прокуратуре Республики Казахстан Авенова Тимура Кайратовича

Мы, ниже подписавшиеся в составе: председатели комиссии
начальника кафедры административного права и административной
деятельности майора полиции Смыляева А.С. и членов комиссии
заместителя начальника кафедры административного права и
административной деятельности полковника полиции Базирбаева А.А.,
доцента кафедры административного права и административной
деятельности полковника полиции Жакева Ж.С., старшего преподавателя
кафедры административного права и административной деятельности
(подполковника полиции в отставке) Корнейчука С.В. составили настоящий
акт о том, что материалы диссертационного исследования
«Административная ответственность за нарушение законодательства
Республики Казахстан о порядке организации и проведения публичных
мероприятий», подготовленные докторантом PhD Академии
правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики
Казахстан Авеновым Тимуром Кайратовичем, используются в выполнении
практических, лекционных, курсовых работ курсантами бакалавриата очного
и заочного обучения и слушателями магистратуры, при изучении следующих
дисциплин: «Административное право РК», «Административная деятельность
ОВД».

Комиссия констатирует о высоком уровне практической и научной
значимости материалов диссертационного исследования.

Председатель комиссии

Члены комиссии:

«УТВЕРЖДАЮ»

Заместитель начальника
Карагиндвиской академии
МВД Республики Казахстан
имени Барымбека Бейсенова, к.ю.н.
подполковник полиции

О.Т. Сейтжанов
2019 года



АКТ

**внедрения результатов диссертационного исследования докторанта
PhD Академии правоохранительных органов при Генеральной
прокуратуре Республики Казахстан Азенова Тимкура Каиратовича**

Мы, ниже подписавшиеся председатель комиссии: начальник Центра по исследованию проблем административной деятельности и управления ОВД Научно-исследовательского института Карагиндвиской академии МВД Республики Казахстан им. Б. Бейсенова, к.ю.н., подполковник полиции - Балтабаев С.А. и члены комиссии: старший научный сотрудник подполковник полиции - Халитов Р.Г., старший научный сотрудник майор полиции - Шаймерденов Б.Е. составили настоящий акт о том, что материалы диссертационного исследования по теме «Административная ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения публичных мероприятий», подготовленные докторантом PhD Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан Азеновым Тимкуром Каиратовичем, использовались при проведении фундаментальных и прикладных исследований по актуальным проблемам административной деятельности органов внутренних дел Республики Казахстан с целью улучшения состояния профилактики и борьбы с правонарушениями, а также совершенствование системы управления ОВД Республики Казахстан.

Комиссия констатирует о высоком уровне практической и научной значимости материалов диссертационного исследования.

Председатель комиссии

Члены комиссии:

УТВЕРЖДАЮ

Председатель Комитета по
делам гражданского общества
Министерства информации и
общественного развития
Республики Казахстан



М.Д. Козахмет
и 09.05.2020 г.

АКТ

о внедрении результатов диссертационного исследования докторанта
PhD Академии правоохранительных органов при Генеральной
прокуратуре Республики Казахстан Авинова Тимура Кайратовича

Сотрудники Комитета по делам гражданского общества Министерства информации и общественного развития РК (далее – КДГО): заместитель председателя КДГО Н.С. Серикбеков; руководитель управления межведомственной координации КДГО С.Р. Елеунов; главный эксперт управления межведомственной координации КДГО Д.Е. Сахтанов составили настоящий акт о том, что материалы и основные выводы диссертационного исследования: «Административная ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения публичных мероприятий», подготовленные докторантом PhD Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан Авиновым Т.К., использовались при разработке законопроекта «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан», который был принят и подписан 25 мая 2020 года № 333-VI.

Заместитель председателя КДГО

Н.С. Серикбеков

Руководитель управления
межведомственной координации КДГО

С.Р. Елеунов

Главный эксперт управления
Межведомственной координации КДГО

Д.Е. Сахтанов