

1. Наименование концепции

Концепция

проекта Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан»

2. Название законопроекта

«О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» (далее – проект Закона).

3. Обоснование необходимости разработки законопроекта

Согласно статье 1 Конституции Республики Казахстан, Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Так в соответствии со статьёй 32 Конституции Республики Казахстан, граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц.

Впервые Президент Республики Казахстан К.К. Токаев заявил о необходимости принятия нового закона по проведению митингов 13 июня 2019 года, в интервью каналу Euronews, тогда Глава государства отметил, что «Будет разработан закон. Люди, которые хотят выйти на демонстрацию, высказать свое мнение, будут обращаться в соответствующие инстанции, им будет отведено специальное место, где они могли бы собраться и высказать свое мнение».

Позже уже в своем послании народу Казахстана от 2 сентября 2019 года Глава государства поставил перед Правительством конкретную задачу по совершенствованию законодательства о митингах, в частности Президент отметил, что «Согласно Конституции наши граждане обладают правом свободного волеизъявления. 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. Но любые призывы к неконституционным действиям, хулиганские акции будут пресекаться в рамках закона.»

Указанное поручение Правительству нашло свое отражение в Общенациональном плане мероприятий (далее – ОНП), утвержденных Указом Президента Республики Казахстан от 10 сентября 2019 года № 152 по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана».

Более того, на втором заседании Национального совета по общественному доверию Глава государства отметил, следующее

«Мы делаем серьезный шаг в области реформирования действующей политической системы. Первый пакет политических инициатив был усилен со стороны именно государства. Следует приступить к внедрению уведомительного принципа организации митингов, что соответствует нашей Конституции».

«Митинги допустимы, если они не нарушают закон, не нарушают общественный порядок и не мешают покою граждан».

«Пришло время для того, чтобы прививать общественному сознанию культуру митингов. Митинги – это не только право, но и ответственность.

Речь идет не просто об изменениях в действующий закон, а о концептуально новом законе, который регламентирует вопросы организации и проведения всех форм мирных собраний».

В связи с чем, во исполнение пункта 6 ОНП разработана Концепция проекта Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан».

Проанализировав действующий Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» выявлены ряд недостатков, такие как:

- 1. отсутствие в Законе понятийного аппарата, который определял бы формы, статус субъектов и объектов мирных собраний.**

Введение глоссария в законодательный акт, который регулирует право граждан на мирные собрания, является важным элементом на пути совершенствования законодательства Республики Казахстан.

- 1. отсутствие прав и обязанностей организатора, участников и иных лиц;**

Также одна из причин создающих неудобства, как для субъектов мирных собраний, так и для государственных органов является отсутствие четкого и понятного перечня прав и обязанностей всех сторон мирных собраний.

- 1. отсутствие единых требований по проведению мирных собраний в регионах страны.**

Подобное несовершенство законодательства способствовало установлению различных требований местными представительными органами, к примеру маслихатом города Нур-Султан установлены только места, в которых возможно проведение мирных собраний, в то время как в других регионах устанавливаются отдельные правила и требования по дополнительному регламентированию проведения митингов.

Как показывает правоприменительная практика большинство мероприятий проводятся не санкционировано.

На основании изложенного, а также учитывая международный опыт, представляется целесообразным в рамках данной Концепции, решение следующих вопросов:

- Включение в законодательство понятийного аппарата.

Это позволит сформировать ключевые понятия, такие как мирное собрание, митинг, пикетирование, собрание, демонстрация, организатор, участник, агитация, специализированное место проведения и т.д., которые в свою очередь внесут ясность во многие вопросы, возникающие при использовании гражданами Республики Казахстан своего права на мирные собрания.

Ключевыми должны стать такие понятия, как:

«Мирное собрание», которое будет включать в себя все формы выражения, имеющиеся в законодательстве.

«Митинг», «пикетирование», «собрание», «демонстрация» в этих определениях будет непосредственно детализироваться специфика каждой из форм мирного собрания.

«Организатор», «участник», «журналист» этими понятиями законодательство разграничит всех субъектов мирных собраний.

Второе: Внедрение в законодательство базовых принципов мирных собраний, среди которых:

1. ненасильственный характер;
2. законность;
3. обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц;
4. добровольность участия.

- Определить специализированные места, где возможно проведение мирных собраний.

Здесь главным принципом для определения специализированного места для проведения мирных собраний должен стать принцип озвученный Президентом в своём послании от 2 сентября 2019 года – «Не на окраине городов».

Естественно при определении таких специализированных мест должна учитываться инфраструктурная развитость данного места.

При определении специализированных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения цели мирных собраний, удобство организации, транспортная доступность мест, возможность использования организаторами и участниками объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников мирных собраний, других лиц.

- Внедрение смешанного порядка проведения мирных собраний.

В законодательство планируется внедрение смешанной модели проведения мирных собраний

– уведомительного и регламентированного порядка, так:

1. Уведомительный порядок проведения мирных собраний будет предусмотрен для пикетов, митингов, собраний, при условии участия менее двухсот пятидесяти человек в определенном местным представительным органом специализированном месте.

При этом, в случае отсутствия ответа местного исполнительного органа, в течении установленного срока, проведение мирного собрания считается согласованным по умолчанию.

1. Регламентированный порядок проведения мирного собрания будет предусмотрен для шествий, демонстраций, митингов и собраний, при участии более двухсот пятидесяти человек в определенном местным представительным органом специализированном месте.

Кроме того, местным исполнительным органам будет дано право предлагать альтернативное специализированное место проведения мирного собрания, в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина, государственной безопасности, а также бесперебойного функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм, и иного имущества.

Также, необходимо отметить то, что организаторы мирных собраний смогут проводить агитацию, сообщая информацию о времени, месте (местах), маршруте следования участников, в целях проведения мирных собраний и иную информацию, связанную с их организацией и проведением, использовать символику, иллюстративные материалы, не запрещенных в соответствии с законодательством Республики Казахстан организаций, а также агитировать к участию в этом мероприятии.

Пятое: Закрепление в Законе прав и обязанностей организаторов, участников и иных лиц мирных собраний.

Это позволит урегулировать огромный пласт вопросов, который в течении долгих лет накапливался в отношениях между субъектами мирных собраний и государственными органами.

У каждого из сторон мирных собраний будут определены конкретные права и обязанности, это в свою очередь позволит избежать конфликтных ситуаций между сторонами мирных собраний и внесет ясность и открытость в отношениях граждан с властью.

1. К примеру, организатор будет вправе:

1. организовывать сбор, подписей под требованиями и другими обращениями граждан;
2. проводить агитацию о проведении мирного собрания;
3. использовать при проведении мирных собраний звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства), а также плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации;
4. использовать средства аудиовизуальной техники, а также производить видео- и фотосъемку при проведении мирных собраний;

5. а также иные действия предусмотренные законами Республики Казахстан.

Помимо этого, организатор будет обязан:

1. уважать законные права и интересы физических и юридических лиц при проведении мирных собраний;
2. иметь отличительный знак организатора мирных собраний;
3. а также нести иные обязанности предусмотренные законами Республики Казахстан.

1. Участники мирных собраний

К примеру, участники будут вправе:

- 1) публично выражать мнение;
- 2) участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях при проведении мирных собраний;
- 3) использовать средства аудиовизуальной техники, а также производить видео- и фотосъемку при проведении мирных собраний;
- 4) осуществлять иные права, предусмотренные законами Республики Казахстан.

Помимо этого, участник будет обязан:

- 1) соблюдать требования Законов и мирный характер собраний;
- 2) уважать законные права и интересы физических и юридических лиц при проведении мирных собраний;
- 3) соблюдать общественный порядок и регламент проведения мирных собраний, а также недопускать нарушений законодательства Республики Казахстан;
- 4) не препятствовать свободному передвижению граждан, не участвующих в мирных собраниях;
- 5) осуществлять иные обязанности, предусмотренные законами Республики Казахстан.

1. Журналисты.

К примеру, журналисты будут вправе:

1. по предъявлению удостоверения журналиста (представителя средства массовой информации), отличительного знака присутствовать в местах проведения мирных собраний;
2. обращаться за оказанием медицинской помощи и безопасной эвакуации с места проведения мирных собраний;

3. осуществлять иные права, предусмотренные законами Республики Казахстан.

Помимо этого, журналисты будут обязаны:

1. иметь удостоверение журналиста (представителя средства массовой информации), отличительный знак;
2. не препятствовать законным действиям организатора мирных собраний, сотрудников местного исполнительного органа города республиканского значения, столицы, района, города областного значения, акима города районного значения и органов внутренних дел;
3. осуществлять иные обязанности, предусмотренные законами Республики Казахстан.

- Отказ в проведении мирных собраний

Законопроектом будет установлен исключительный перечень оснований для отказа в проведении мирных собраний, к примеру: если целью их проведения является разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной нетерпимости, насильственное ниспровержение конституционного строя, либо их проведение угрожает общественному порядку и безопасности граждан; если в месте проведения мирного собрания введено военное или чрезвычайное положение, а также иные основания предусмотренные законом.

- Материально-техническое и организационное обеспечение проведения мирных собраний.

В проекте закона будет описана процедура материально-технического обеспечения проведения мирных собраний, которая осуществляется его организатором и участниками за счет собственных средств, а также за счет средств и имущества, собранных и (или) переданных для проведения данных мирных собраний.

При этом, необходимо обратить внимание, что будут и определенные ограничения в части источников финансирования, к примеру планируется запретить финансирование проведения мирных собраний физическими лицами и (или) юридическими лицами, включенными в перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, а также иные основания предусмотренные законом.

Полагаем, что принятие данных мер будет способствовать обеспечению общественно-политической стабильности в стране.

4. Цели принятия законопроекта

Проект Закона разрабатывается в целях совершенствования правового механизма, обеспечивающего регулирование порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования в Республике Казахстан, а также эффективного решения актуальных вопросов посредством устранения правовых пробелов с учетом международного опыта.

5. Предмет регулирования законопроекта

Предметом регулирования законопроекта являются общественные отношения, связанные с процессом реализации права на свободу мирных собраний.

6. Структура законопроекта

Законопроект состоит из 3 глав и 21 статьи:

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

Статья 2. Законодательство о порядке организации и проведения мирных собраний

Статья 3. Принципы организации и проведения мирных собраний

Глава 2. Порядок организации и проведения мирных собраний

Статья 4. Организация мирных собраний

Статья 5. Организатор мирных собраний

Статья 6. Участник мирных собраний

Статья 7. Журналист (представитель средства массовой информации)

Статья 8. Компетенция государственных органов

Статья 9. Место и время проведения мирных собраний

Статья 10. Уведомительный порядок проведения мирных собраний

Статья 11. Порядок рассмотрения уведомления

Статья 12. Регламентированный порядок проведения отдельных форм мирных собраний

Статья 13. Порядок рассмотрения заявления

Статья 14. Отказ в проведении мирных собраний

Статья 15. Агитация

Статья 16. Материально-техническое и организационное обеспечение проведения мирных собраний

Статья 17. Основания и порядок приостановления мирных собраний

Статья 18. Основания и порядок прекращения мирных собраний

Глава 3. Заключительные положения

Статья 19. Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих право на свободу мирных собраний

Статья 20. Ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан

Статья 21. Порядок введения в действие настоящего Закона

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия, в случае принятия законопроекта

Принятие законопроекта направлено на совершенствование отдельных законодательных актов Республики Казахстан и приведет к более эффективному урегулированию общественных отношений в области проведения мирных собраний, а также обеспечит правовую основу гражданам Республики Казахстан на собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

К социально-экономическим последствиям в случае принятия законопроекта можно привести общественно-политическую стабильность, связанную с реализацией права граждан на собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

Принятие законопроекта не повлечет отрицательных правовых, социально-экономических последствий и должно привести к решению задач по совершенствованию процесса организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

8. Необходимость одновременного (последующего) проведения других законодательных актов в соответствии с разрабатываемым законопроектом

Необходимо одновременное внесение изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, предусмотренные концепцией к проекту закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам порядка организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан».

9. Регламентированность предмета законопроекта иными словами НПА (список НПА)

В настоящее время вопросы, входящие в предмет регулирования законопроекта регламентируются Законом [Республики Казахстан](#) «О порядке организации и проведения

мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан», решениями Маслихатов и законодательством Республики Казахстан.

10. Наличие зарубежного опыта

Зарубежный опыт в части правовых механизмов по проведению мирных собраний весьма различен.

Вместе с тем, следует отметить следующую общую закономерность по регламентации проведения публичных собраний среди стран с многовековой протестной историей, которые смогли выработать по-настоящему сбалансированную и эффективную правовую базу.

Так, например, в США регулирование такого рода мероприятий отнесено в ведение властей штатов и на местах. Вместе с тем, практически везде для проведения манифестации или митинга требуется получение специального разрешения на основе соответствующего заявления, бланк которого размещается на официальных веб-сайтах местных полицейских управлений или, например, Службы национальных парков, когда это относится к ее компетенции.

Выдача разрешений о проведении мероприятий производится по обязательному согласованию органов пожарной охраны, транспорта и полиции. При наличии согласия всех этих органов муниципалитет выдает организаторам специальный сертификат, удостоверяющий их официальное право на проведение манифестации, который должен быть предъявлен ими по первому требованию представителей полиции или других официальных представителей муниципалитета.

За муниципальными властями остается право «приостановить» использование городской территории, если, по их мнению, она необходима для нормального продвижения транспорта или для других общественных нужд.

В некоторых городах и штатах США в требования муниципалитетов входят и такие обязательные условия, как запрещение проведения публичных мероприятий вблизи установленных органами власти «зон тишины», правительственных кварталов, административных зданий и т.п., что направлено на обеспечение максимального уровня порядка и безопасности в местах массового скопления людей.

В случае отсутствия разрешения или нарушения одного из его положений местные власти вправе пресечь мероприятие, вплоть до использования в этих целях спецсредств, и задержать его участников. Законность действий полиции в таких ситуациях может быть оспорена по четкой процедуре - наблюдателями из Национальной гильдии юристов, которые могут быть приглашены организаторами акции. Кроме того, многочисленные НПО проводят специальные тренинги по организации и проведению публичных выступлений - с целью обеспечения их соответствия с действующим законодательством.

В Вашингтоне (округ Колумбия) для проведения демонстрации необходимо не менее чем за 15

дней подать заявку в Службу национальных парков столицы, или в полицейское управление города, или в полицию по охране Капитолия и правительственных зданий. Без подачи заявки и проведения демонстрации без разрешения ее участники немедленно арестовываются. По некоторым оценкам, ежегодно, с учетом участников даже разрешенных демонстраций, аресту подвергается в среднем около тысячи человек.

Власти Нью-Йорка имеют право отклонить прошение о проведении митинга, если в нем отсутствуют точные сведения о состоявшихся и планируемых на будущее аналогичных мероприятиях под эгидой этих же организаторов. Если в акции планируется участие нескольких организаций, то для каждой из них требуется отдельное разрешение.

Кроме того, в штате Нью-Йорк чтобы получить разрешение властей штата для проведения любого мероприятия заявители обязаны представить вместе с заявками следующие документы:

- 1) плата за обработку заявления (25-35 долл. США);
- 2) страхование ответственности в размере до 1 000 000 долл. США;
- 3) план с изложением компонентов предлагаемого уличного мероприятия или мероприятия на площади;
- 4) разрешение Департамента полиции, пожарного, медицинского и транспортных служб, Управления общегородской координации;
- 5) заявки подаются за 45-60 дней до даты проведения мероприятия.

В Сан-Франциско разрешение на проведение массовых мероприятий также согласовывается с местной полицией. Стандартная анкета, заполняемая организаторами шествия, содержит сведения о цели акции, месте встречи демонстрантов, схеме их передвижения, описание видов технических и звуковых средств, используемых в ходе манифестации. Заявитель подписывается и под тем, что в случае нарушения сроков и времени проведения акции, а также действующих законов любым из его участников, митинг может быть досрочно прекращен властями. В приложении к заявке подписант обязуется создать все необходимые условия для пикетчиков, предусмотрев возможность участия инвалидов и людей с ограниченными возможностями.

В Лос-Анджелесе разрешение на проведение публичных манифестаций оформляется в специальном отделении местной полиции. Заявка подается не позднее, чем за 40 дней, с обязательным приложением к ней расписки в соблюдении норм безопасности.

В отличие от других городов, в Лос-Анджелесе существует ограничение по протяженности маршрута движения демонстрантов: он не должен превышать 5 км. Кроме того, «Город Ангелов» - один из немногих, где за разрешение провести митинг или шествие необходимо заплатить \$300. Наряду с общим законодательством, регулирующим организацию и проведение митингов и демонстраций, в большинстве стран существует также специальное законодательство, направленное на пресечение массовых беспорядков, включающее соответствующие полномочия полиции и даже армии.

В США законодательство о публичных беспорядках относит к ним любые нарушения общественного порядка, связанные с совершением акта насилия группой из 3 или более лиц, который вызывает непосредственную опасность или приводит к ущербу, или причинению телесных повреждений по отношению к не принадлежащим им собственности или другому лицу.

По разъяснению министерства юстиции, публичные беспорядки - это скопление группы людей, совершающих насильственные акты, либо хулигански себя проявляющих, чем они ставят под угрозу других граждан, либо собственность, либо общественное спокойствие.

К публичным беспорядкам примыкает и такое правонарушение как подстрекательство к публичным беспорядкам - 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.

В Австралии, в частности в штате Квинслэнд, действует Акт о «Мирных собраниях» (Peaceful Assembly Act 1992) (далее - Акт), предметом регулирования которого являются вопросы проведения мирных собраний, а также возможное ограничение права на мирные собрания.

В соответствии со ст. 5 вышеуказанного Акта, каждый имеет право на мирные собрания в общественных местах. Вместе с тем, часть вторая статьи 5 Акта закрепляет ряд ограничений права на мирные собрания, в том числе в интересах защиты публичного порядка, национальной безопасности, а также прав и свобод иных лиц.

Следует отметить, что Акт предоставляет иммунитет участнику мирного собрания от уголовной и гражданской юрисдикции исключительно в случаях, если:

- 1) было получено разрешение (одобрение) на проведение публичного собрания;
- 2) собрание носит мирный характер;
- 3) публичное собрание проводится согласно соответствующим условиям и положениям.

Касательно процедуры уведомления, согласно ст. 8 Акта уведомление о проведении мирного собрания направляется Комиссару полицейской службы и местному уполномоченному органу (секретарю городского совета), в случае если мирное собрание будет проведено в таких местах, как парки, пешеходные улицы, площади и другие общественные места.

Согласно п. 1 ст. 9 Акта уведомление о проведении мирного собрания должно соответствовать следующим требованиям:

- 1) письменная форма;
- 2) адресовано Комиссару или местному уполномоченному органу;
- 3) подписано организатором мирного собрания.

В отношении обязательных сведений, которые должны быть отражены в уведомлении, п.2 ст.9 Акта регламентирует следующее:

- 1) персональные данные лица, ответственного за организацию и проведение публичного собрания;
- 2) персональные данные лица, направляющего уведомление;
- 3) предполагаемую дату проведения;
- 4) предполагаемое место проведения;
- 5) предполагаемое время сбора участников в день собрания;
- 6) время начала и предварительное время окончания собрания;
- 7) в случае если собрание носит характер шествия:
 - a) предполагаемый маршрут шествия;
 - b) место остановок шествия;
 - c) продолжительность нахождения в местах остановок шествия.
- 8) ожидаемое число участников;
- 9) цель публичного собрания;
- 10) описание любого звукоусиливающего оборудования;

После направления уведомления о проведении публичного собрания, собрание считается одобренным, если организатору было вручено соответствующее письменное разрешение на проведение; либо, если Суд магистратов не вынес постановление об отказе в проведении, когда уведомление было направлено не менее чем за 5 рабочих дней до проведения публичного собрания; либо, если Суд магистратов вынес постановление о разрешении проведения мирного собрания, уведомление о котором было направлено менее чем за 5 рабочих дней до предполагаемого проведения.

Справочно: Акт наделяет Комиссара полиции и местный орган (далее - уполномоченные органы) правом обращения в Суд магистратов с целью вынесения постановления об отказе в проведении публичного собрания не менее чем за 5 рабочих дней до даты его проведения, указанной в уведомлении. Суд может вынести постановление об отказе в проведении либо определить специальные условия проведения публичного собрания.

Уполномоченные органы обращаются в Суд при соблюдении следующих условий:

- 1) уполномоченный орган считает, что имеются существенные основания того, что безопасность людей будет подвергнута опасности; либо имеется угроза серьезного нарушения общественного порядка; либо права и свободы людей будут нарушены;
- 2) уполномоченные органы провели обсуждение либо пытались обсудить с заинтересованными лицами (лица, чьи существенные интересы будут затронуты в месте проведения публичного собрания);
- 3) медиативные процедуры при обязательном присутствии организаторов публичного собрания были проведены и завершены.

Также Акт наделяет организаторов собрания правом обращения в Суд магистратов, если уведомление о проведении было направлено в уполномоченные органы менее чем за 5 рабочих дней до проведения публичного собрания.

Соответствующее письменное разрешение в целях данной статьи означает разрешение, выданное Комиссаром полиции, местным уполномоченным органом, а также владельцами общественных мест, которые будут открыты в период проведения публичного собрания, подтверждающее, что данные лица не возражают проведению собрания.

Во Франции Основным законодательным актом, устанавливающим порядок проведения демонстраций, является Декрет-Закон 1935 года с изменениями 1960 и 2000 годов. Статья 1 Декрета-Закона требует: «О каждом собрании, шествии, манифестации и т.д. в общественном месте должно быть в обязательном порядке сделано предварительное уведомление».

Согласно статье 2 Декрета-Закона, «заявление представляется в мэрию коммуны или же в мэрии разных коммун на территории, где должна пройти манифестация, по крайней мере, за три полных дня и не более чем за пятнадцать дней до проведения манифестации. В Париже и для коммун департамента Сены заявление делается в префектуре полиции». В тех коммунах, где нет своей местной полиции, а есть и действуют подразделения Национальной полиции, уведомление направляется префекту или супрефекту.

В уведомлении указываются имена и адреса организаторов демонстрации, подписывается оно не менее чем тремя организаторами демонстрации, проживающими на территории того департамента, где будет происходить демонстрация. Кроме того, в уведомлении сообщаются цели демонстрации, место, время и дата ее проведения, а также планируемый маршрут движения, если предполагается шествие, и ожидаемое число участников. Лицу, вручающему уведомление, немедленно выдается расписка в его получении соответствующим органом.

Во Франции действуют специальные нормативные акты, определяющие скопления народа, не являющиеся 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.

Сборище может быть рассеяно публичными силовыми ведомствами после двух требований разойтись, оставшихся без результата, исходящих от префекта, супрефекта, мэра или одного из его заместителей, любого должностного лица судебной полиции, ответственного за общественную безопасность или любого другого должностного лица судебной полиции, имеющего знаки отличия, соответствующие его полномочиям».

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, умышленное продолжение такого участия после требований разойтись увеличивает этот срок до пяти лет.

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; правило «если участники терпят в своих рядах вооруженного человека и не прогоняют его - сборище является вооруженным» является нормой.

Если же оружие или предметы, его заменяющие, были спрятаны, и участники не могли их видеть, но, тем не менее, обнаруживается, что два или более участников имеют оружие или предметы, его заменяющие, полиция изымает их и требует подробных объяснений.

Провоцирование вооруженного сборища (т.е., призывы к нему в устной форме или выразившиеся в расклейке либо в любой форме распространения листовок, текстов, изображений) также карается одним годом тюремного заключения. Если же подобная провокация привела к результату (форма этого результата Кодексом также не конкретизируется), то предельная планка срока заключения повышается до семи лет.

Демонстрация или манифестация, о которой не было предварительного уведомления, либо запрещенная (в порядке, установленном законом) демонстрация в случае ее проведения, либо предоставление неполного или неточного заявления, способного ввести в заблуждение относительно цели и условий предполагаемой манифестации – наказываются шестью месяцами тюремного заключения.

Полиция Франции имеет право предъявить собравшимся требование о том, чтобы они разошлись, а также сделать предупреждение о том, что в противном случае будет применена сила. Статья 431-3 УК Франции оговаривает два случая, когда полиция может применить силу непосредственно (без предварительного предупреждения):

а) насильственные действия направлены против представителей органов правопорядка;

б) органы охраны правопорядка не в состоянии иначе защитить территорию, которую они занимают.

Во Франции уведомление о проведении митинга подается в мэрию муниципалитета (в Париже

- в префектуру полиции) не позднее чем за 3 дня и не ранее 15 дней до проведения демонстрации. В уведомлении указываются имена и адреса организаторов демонстрации, время, место и маршрут следования. Согласование уведомления является обязательным. В случае нарушений заявленных условий организаторам грозит штраф до €7,5 тыс. и тюремный срок до 6 месяцев. Несанкционированные собрания, способные нарушить общественный порядок, могут быть разогнаны силами правопорядка, если их участники не отреагировали на требования властей разойтись. Согласно уголовному кодексу Франции, полиция может применить силу без предварительного предупреждения, если насильственные действия направлены против сотрудников правоохранительных органов или если нет других способов восстановить общественный порядок. Лицам, повторно задержанным за массовые беспорядки, грозит штраф до €15 тыс. и лишение свободы до одного года. Максимальные санкции для вооруженных участников таких акций - пять лет тюрьмы и штраф в €75 тыс. В апреле 2019 года во Франции вступил в силу закон, который вводит наказание для тех, кто появится на митингах в масках или с закрывающим лицо платком. Штраф за это может составить до €15 тыс. В этом законе также прописываются правила обысков в районах проведения манифестаций для выявления предметов, которые могут использоваться в качестве оружия.

В Великобритании вопрос проведения публичных шествий и собраний регулируется Законом об общественном порядке 1986 года (Public Order Act 1986) (далее - Закон).

В соответствии с Законом (ст.11), уведомление о публичном шествии должно быть направлено в полицейский участок, на подведомственной территории которого планируется начать шествие, за 6 дней до его проведения. Данное требование не распространяется на похоронную процессию, организованную руководителем похоронного бюро, действующего в обычном порядке своей работы.

В уведомлении указывается предполагаемая дата проведения, время старта, предполагаемый маршрут, а также имя и адрес лица (или одного из лиц), предлагающего организовать шествие.

В соответствии с п.7 ст.11 Закона, организатор/ организаторы шествия виновны в совершении правонарушения, если:(а) требования относительно уведомления не были соблюдены, или(б) дата проведения шествия, время его начала или маршрут отличаются от тех, что указаны в уведомлении.

За несоблюдение согласованных условий (или подстрекательство к этому) организаторам полагается наказание в виде лишения свободы до 3 месяцев или штраф до £2,5 тыс. (€2,7 тыс.). Участники акции, не выполнившие распоряжения полиции, могут быть оштрафованы на сумму до £1 тыс. (чуть более €1 тыс.). Аналогичные меры применяются в отношении лидеров и участников несанкционированных мероприятий.

На организатора, в отношении которого было выдвинуто обвинение о несоблюдении положений Закона, возлагается обязанность по доказательству того, что он не знал, не подозревал, и не имел оснований подозревать о несоблюдении требований или (в зависимости от обстоятельств) разнице в дате, времени или маршруте.

Если предполагаемое правонарушение связано с разницей в дате, времени или маршруте, организатор должен доказать, что различие возникло из-за не зависящих от него обстоятельств или из-за действий, совершенных с согласия сотрудника полиции или по его указанию.

Лицо, виновное в совершении правонарушения, предусмотренного п.7 ст.11 Закона, подлежит осуждению в виде штрафа, не превышающего уровень 3 по стандартной шкале.

Если начальник полиции, с учетом времени, места или маршрута шествия, обоснованно полагает, что:

(а) шествие может привести к серьезным общественным беспорядкам, серьезному ущербу имуществу или серьезным нарушениям в жизни общества, или

(б) целью лиц, организующих шествие, является запугивание других лиц с целью заставить их не совершать действия, на которые они имеют право, или совершать действия, которые они имеют право не совершать –

он может давать предписания в письменной форме организаторам и участникам шествия, которые представляются ему необходимыми для предотвращения такого беспорядка, ущерба или запугивания, включая определение направления шествия или запрещение пересечения им любого общественного места (ст.12 Закона).

В соответствии с п.4 ст.12 Закона, организатор, участник шествия, которые сознательно не исполняют требования, определенные ст.12 Закона, а также лицо, подстрекающее к нарушению, являются виновными в совершении правонарушения, за которое:

- организатору шествия и лицу, подстрекающему к нарушению ст.12 Закона, грозят лишение свободы до 3-х месяцев или штраф, не превышающий уровень 4 по стандартной шкале, либо штраф и лишение свободы;

- участнику шествия грозит штраф, не превышающий уровень 3 по стандартной шкале.

В соответствии со ст.14 Закона, если начальник полиции, с учетом времени и места, обстоятельств, при которых проводится собрание, обоснованно полагает, что:

(а) собрание может привести к серьезным общественным беспорядкам, серьезному ущербу имуществу или серьезным нарушениям в жизни сообщества, или

(б) целью лиц, организующих собрание, является запугивание других лиц с целью заставить их не совершать действия, на которые они имеют право, или совершать действия, которые они имеют право не совершать – он может давать предписания в письменной форме организаторам и участникам собрания относительно места собрания, его максимальной продолжительности или максимального количества участников.

Ответственность за нарушение ст.14 Закона аналогична ответственности, предусмотренной п.4 ст.12 Закона.

Согласно ст.13 Закона, если начальник полиции обоснованно полагает, что предписаний, данных им для организаторов и участников шествия, является недостаточно, он может обратиться в Окружной Совет с ходатайством о приказе, запрещающим проведение шествий - на срок не более 3 месяцев.

Ст.14 А Закона устанавливает, если начальник полиции обоснованно полагает, что собрание будет проведено в районе или месте, к которому общественность не имеет права доступа или только ограниченное право доступа, и что собрание (а) может быть проведено без разрешения владельца земли, и (b) может привести к (i) серьезному нарушению жизни общества, или (ii) значительному ущербу земле, зданию или памятнику, если земля или здание или памятник на ней имеют историческое, архитектурное, археологическое или научное значение - он может обратиться в Окружной Совет с ходатайством о приказе, запрещающим проведение собраний на срок не более 4 дней.

Следует отметить, что в ст.16 Закона собрание (Public assembly) определяется как собрание 2-х и более человек в общественном месте. Под общественным местом понимается любая дорога (highway) или любое место, к которому имеет доступ общественность или часть общественности на платной или бесплатной основе, на основании имеющегося у них права или разрешения.

В Сингапуре в соответствии с Законом «Об общественном порядке»

2009 года на проведение собрания требуется разрешение полиции, если оно проводится в общественном месте или если на него приглашены представители общественности.

Уведомление должно излагаться в письменной форме, а также представлено не позднее установленного срока до даты, на которую собрание или шествие назначено и содержать сведения о месте, дате и времени, форме публичного собрания, количестве и размере баннеров, плакатов, дисплеев или других используемых материалов, а также ее продолжительность.

В случае проведения шествия: место, время, начало и продолжительность, места остановок и время, в течение которого он будет оставаться неподвижным, число участников, цель шествия, персональные данные организатора, а также лица, способного заменить организатора в случае необходимости.

Во время проведения собрания или шествия должны поддерживаться порядок и общественная безопасность, а также должны быть соблюдены условия указанные при выдаче разрешения на публичное собрание или шествие.

На протяжении всего процесса собрания для обеспечения порядка и общественной безопасности привлекаются офицеры Службы безопасности.

Уполномоченный может отказать в выдаче разрешения на публичное собрание или шествие, если у него есть разумные основания, что предлагаемое собрание или шествие может:

- a) нарушить общественный порядок или нанести ущерб государственному или частному имуществу;
- b) создать общественную помеху;
- c) создавать препятствия на дороге общего пользования;

d) создать угрозу безопасности;

e) вызывать чувство вражды, ненависти, недоброжелательности или враждебности между различных групп;

f) способствовать подготовке актов терроризма или любого преступления или в противном случае имеют эффект прямого или косвенного поощрения или иное побуждение представителей общественности на совершение, подготовку или подстрекательство к совершению актов терроризма;

g) находиться в запрещенной зоне.

Комиссар может отменить разрешение, если:

a) разрешение было утеряно или украдено;

b) имеются разумные основания полагать, что разрешение было выдано при предоставлении ложной информацией;

c) уполномоченному становится известно об обстоятельстве, которое потребовало бы или разрешило бы ему отказать в разрешении непосредственно перед их предоставлением или имеются разумные основания полагать, что условие разрешения были нарушены.

За проведение мероприятий без разрешения властей организаторам грозит штраф до 20 тыс. сингапурских долларов (\$14,5 тыс.) и/или 12 месяцев тюрьмы.

Участникам несанкционированных акций придется заплатить по 5 тыс. сингапурских долларов (\$3,6 тыс.), за нарушение правопорядка и неповиновение сотрудникам правопорядка - по 10 тыс. сингапурских долларов (около \$7,2 тыс.) и/или шесть месяцев заключения.

За участие в беспорядках в стране предусмотрено жесткое наказание — до семи лет лишения свободы и битье палками.

Власти Сингапура запрещают проведения любых акций в поддержку политических процессов в других странах, полиция не выдает разрешения на мероприятия в поддержку таких акций. Иностранцам гражданам запрещается участвовать в демонстрациях в Сингапуре, в случае нарушения законодательства визы или разрешения на работу будут аннулированы, и они должны будут покинуть территорию республики.

В Японии Конституция Японии (статья 21) гарантирует «свободу собраний и объединений, а также свободу слова, печати и всех иных форм выражения мнений». Порядок реализации этих прав на практике определяется так называемыми «Положениями», которые разрабатываются и утверждаются территориальными органами власти в каждом отдельном районе страны. Содержание «Положений», действующих в отдельных районах Японии, однотипно. Соответствие «Положений» Конституции Японии устанавливается решением Верховного суда.

Например, статья 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, 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».

В заявлении указывается:

- 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.

По отношению к стихийным (незапланированным) массовым выступлениям позиция японских властей противоположна германской. Стихийные массовые выступления, по их мнению, не являются неотъемлемой составной частью волеизъявления граждан, поэтому их запрет не может рассматриваться как ограничение гарантированных японской конституцией свобод. Поэтому органам полиции дано право пресекать стихийные массовые манифестации, а их участники за нарушение общественного порядка могут быть привлечены к суду. Разрешенные демонстрации (в том числе, сидячие) в Токио обязательно проходят в сопровождении нарядов полиции.

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, обязаны заблаговременно известить об этом организаторов мероприятия.

В случаях подачи организаторами публичного мероприятия умышленно искаженных сведений о планируемом ими 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 иен (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. Согласно действующим и в настоящее время законам 1907 и 1908 года (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.

В России главными особенностями Федерального закона Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», заключается в дифференцированном подходе к участникам шествий, четко разграничивает организаторов - провокаторов, законопослушных демонстрантов - и погромщиков. Суровые меры направлены против тех, кто учиняет беспорядки на улицах. А наказания, предусмотренные для организаторов митингов, не столь существенны и касаются в основном нарушений правил проведения демонстраций.

Целью закона, было - «создание системы правовых норм, которые обеспечат оптимальные условия организации и проведения публичных мероприятий». В документе были закреплены принципы единства прав и обязанностей организаторов публичных мероприятий, его участников, а также глав исполнительной власти и органов местного самоуправления. Наряду с этим проект закона содержал государственные гарантии права граждан на свободу публичных мероприятий, «не подлежащего ограничению иначе, как Конституцией или федеральным законом».

В основе его концепции были заложены следующие основные принципы:

- 1) заявление о праве граждан на проведение публичных мероприятий носит уведомительный характер;
- 2) местные власти не могут отказать в принятии этого заявления;
- 3) все субъекты данных правоотношений равны перед законом и судом.

Законопроект подробно регламентировал права и обязанности участников публичных мероприятий, всех его организаторов, представителей органов власти.

Также авторы проекта прописали, что в обязанности уполномоченного представителя органов внутренних дел входит защита участников публичного мероприятия, проводимого в соответствии с настоящим законом, от любых форм насилия или угрозы насилия, а также положение о том, что неповиновение или сопротивление законным требованиям представителей органов внутренних дел отдельных участников публичного мероприятия не может служить основанием для его запрещения.

Кроме того согласно статье 3 Закона предусмотрены принципы проведения публичного мероприятия, которые основываются на законности (соблюдение положений Конституции РФ, настоящего Федерального закона, иных законодательных актов РФ) и добровольности участия в публичном мероприятии.

Необходимо отметить и нормы пункта 2 статьи 8 Закона, которые устанавливают перечень мест, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, к таким местам относятся:

- 1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- 2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;
- 3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- 4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Между тем, еще одной нормой требующей внимания является статья 10 Закона, которая предусматривает предварительную агитацию. Организатор публичного мероприятия и иные граждане с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять участие в готовящемся публичном мероприятии.

Для проведения предварительной агитации могут использоваться средства массовой информации, устные призывы, распространяться листовки, плакаты и объявления, использоваться иные не запрещенные законодательством Российской Федерации формы агитации.

Недопустимо проведение предварительной агитации в формах, оскорбляющих и унижающих достоинство человека и гражданина.

Предварительная агитация не может проводиться в форме публичного мероприятия, если порядок его организации и проведения не соответствует требованиям настоящего Федерального закона.

В случае отказа организатора публичного мероприятия от его проведения он обязан принять меры по прекращению предварительной агитации.

В Швеции в соответствии с конституцией (ст.14) проведение собраний и демонстраций относится к основным правам и свободам граждан страны.

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, регулирующими действия органов исполнительной власти, в частности, полиции, по обеспечению данных прав и свобод, а также контроля над их обеспечением, являются закон о полиции

1984 года № 387, закон об общественных собраниях 1956 года № 618,

а также Устав общественного порядка № 617. Наряду с этими законами, 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 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 порядка проведения.

Важно, однако, то, что если митинг или демонстрация будут разогнаны полицией в связи с нарушением закона (возможная угроза государству, нарушение общественного порядка и т.п.), то в будущем просьбы организатора данного собрания о разрешении проведения нового мероприятия будут рассматриваться более тщательно, либо вообще будут отклонены.

Зная численность участников массового мероприятия, полицейские власти Швеции предпринимают меры, обеспечивающие контроль над развитием событий: 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 актуальной ситуации 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 виды санкций против полицейских-нарушителей. В законе о полиции 1984 года специально подчеркиваются общие принципы действий полиции: вмешательство полиции не должно создавать большего беспорядка, чем тот, против которого оно применяется.

Уголовный кодекс Швеции, действующий с 1965 года, в главе 16 определяет преступление против публичного порядка. В статье 1 говорится: «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 расхочется, 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».

Ответственности за заговор подлежат подстрекатели организаторы, а также активные участники предпринятых толпой действий, если она с намерением, указанным в статье 1, переходит к совершению группового насилия в отношении людей или имущества, независимо от того, делается ли это в присутствии властей или нет (статья 2 УК).

Согласно статье 6 УК «лицо, публично распространяющее ложный слух или другое не соответствующее истине утверждение, способное создать опасность публичному спокойствию, порядку или безопасности, должно быть приговорено к уплате штрафа или к тюремному заключению на срок не более 2 лет».

11. Предполагаемые финансовые затраты

Принятие проекта закона не потребует дополнительных финансовых затрат из государственного бюджета.

1. Наименование концепции

Концепция

проекта Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан»

2. Название законопроекта

«О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» (далее – проект Закона).

3. Обоснование необходимости разработки законопроекта

Согласно статье 1 Конституции Республики Казахстан, Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Так в соответствии со статьёй 32 Конституции Республики Казахстан, граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц.

Впервые Президент Республики Казахстан К.К. Токаев заявил о необходимости принятия нового закона по проведению митингов 13 июня

2019 года, в интервью каналу Euronews, тогда Глава государства отметил, что «Будет разработан закон. Люди, которые хотят выйти на демонстрацию, высказать свое мнение, будут обращаться в соответствующие инстанции, им будет отведено специальное место, где они могли бы собраться и высказать свое мнение».

Позже уже в своем послании народу Казахстана от 2 сентября 2019 года Глава государства поставил перед Правительством конкретную задачу по совершенствованию законодательства о митингах, в частности Президент отметил, что «Согласно Конституции наши граждане обладают правом свободного волеизъявления. 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. Но любые призывы к неконституционным действиям, хулиганские акции будут пресекаться в рамках закона.»

Указанное поручение Правительству нашло свое отражение в Общенациональном плане мероприятий (далее – ОНП), утвержденных Указом Президента Республики Казахстан от 10 сентября 2019 года № 152 по реализации Послания Главы государства народу Казахстана от 2 сентября 2019 года «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана».

Более того, на втором заседании Национального совета по общественному доверию Глава государства отметил, следующее «Мы делаем серьезный шаг в области реформирования действующей политической системы. Первый пакет политических инициатив был усилен со стороны именно государства. Следует приступить к внедрению уведомительного принципа организации митингов, что соответствует нашей Конституции».

«Митинги допустимы, если они не нарушают закон, не нарушают общественный порядок и не мешают покою граждан».

«Пришло время для того, чтобы прививать общественному сознанию культуру митингов. Митинги – это не только право, но и ответственность. Речь идет не просто об изменениях в действующий закон, а о концептуально новом законе, который регламентирует вопросы организации и проведения всех форм мирных собраний».

В связи с чем, во исполнение пункта 6 ОНП разработана Концепция проекта Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан».

Проанализировав действующий Закон Республики Казахстан «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» выявлены ряд недостатков, такие как:

- 1. отсутствие в Законе понятийного аппарата, который определял бы формы, статус субъектов и объектов мирных собраний.**

Введение глоссария в законодательный акт, который регулирует право граждан на мирные собрания, является важным элементом на пути совершенствования законодательства Республики Казахстан.

- 1. отсутствие прав и обязанностей организатора, участников и иных лиц;**

Также одна из причин создающих неудобства, как для субъектов мирных собраний, так и для государственных органов является отсутствие четкого и понятного перечня прав и обязанностей всех сторон мирных собраний.

1. отсутствие единых требований по проведению мирных собраний в регионах страны.

Подобное несовершенство законодательства способствовало установлению различных требований местными представительными органами, к примеру маслихатом города Нур-Султан установлены только места, в которых возможно проведение мирных собраний, в то время как в других регионах устанавливаются отдельные правила и требования по дополнительному регламентированию проведения митингов.

Как показывает правоприменительная практика большинство мероприятий проводятся не санкционировано.

На основании изложенного, а также учитывая международный опыт, представляется целесообразным в рамках данной Концепции, решение следующих вопросов:

- Включение в законодательство понятийного аппарата.

Это позволит сформировать ключевые понятия, такие как мирное собрание, митинг, пикетирование, собрание, демонстрация, организатор, участник, агитация, специализированное место проведения и т.д., которые в свою очередь внесут ясность во многие вопросы, возникающие при использовании гражданами Республики Казахстан своего права на мирные собрания.

Ключевыми должны стать такие понятия, как:

«Мирное собрание», которое будет включать в себя все формы выражения, имеющиеся в законодательстве.

«Митинг», «пикетирование», «собрание», «демонстрация» в этих определениях будет непосредственно детализироваться специфика каждой из форм мирного собрания.

«Организатор», «участник», «журналист» этими понятиями законодательство разграничит всех субъектов мирных собраний.

Второе: Внедрение в законодательство базовых принципов мирных собраний, среди которых:

1. ненасильственный характер;
2. законность;
3. обеспечения государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц;
4. добровольность участия.

- Определить специализированные места, где возможно проведение мирных собраний.

Здесь главным принципом для определения специализированного места для проведения мирных собраний должен стать принцип озвученный Президентом в своём послании от 2 сентября 2019 года – «Не на окраине городов».

Естественно при определении таких специализированных мест должна учитываться инфраструктурная развитость данного места.

При определении специализированных мест и установлении порядка их использования должны обеспечиваться возможность достижения цели мирных собраний, удобство организации, транспортная доступность мест, возможность использования организаторами и участниками объектов инфраструктуры, соблюдение санитарных норм и правил, безопасность организаторов и участников мирных собраний, других лиц.

- Внедрение смешанного порядка проведения мирных собраний.

В законодательство планируется внедрение смешанной модели проведения мирных собраний – уведомительного и регламентированного порядка, так:

1. Уведомительный порядок проведения мирных собраний будет предусмотрен для пикетов, митингов, собраний, при условии участия менее двухсот пятидесяти человек в определенном местным представительным органом специализированном месте.

При этом, в случае отсутствия ответа местного исполнительного органа, в течении установленного срока, проведение мирного собрания считается согласованным по умолчанию.

1. Регламентированный порядок проведения мирного собрания будет предусмотрен для шествий, демонстраций, митингов и собраний, при участии более двухсот пятидесяти человек в определенном местным представительным органом специализированном месте.

Кроме того, местным исполнительным органам будет дано право предлагать альтернативное специализированное место проведения мирного собрания, в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина, государственной безопасности, а также бесперебойного функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм, и иного имущества.

Также, необходимо отметить то, что организаторы мирных собраний смогут проводить агитацию, сообщая информацию о времени, месте (местах), маршруте следования участников, в целях проведения мирных собраний и иную информацию, связанную с их организацией и проведением, использовать символику, иллюстративные материалы, не запрещенных в соответствии с законодательством Республики Казахстан организаций, а также агитировать к участию в этом мероприятии.

Пятое: Закрепление в Законе прав и обязанностей организаторов, участников и иных лиц мирных собраний.

Это позволит урегулировать огромный пласт вопросов, который в течении долгих лет накапливался в отношениях между субъектами мирных собраний и государственными органами.

У каждого из сторон мирных собраний будут определены конкретные права и обязанности, это в свою очередь позволит избежать конфликтных ситуаций между сторонами мирных собраний и внесет ясность и открытость в отношениях граждан с властью.

1. К примеру, организатор будет вправе:

1. организовывать сбор, подписей под требованиями и другими обращениями граждан;
2. проводить агитацию о проведении мирного собрания;
3. использовать при проведении мирных собраний звукоусиливающие технические средства (аудио-, видеоустановки и другие устройства), а также плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации;
4. использовать средства аудиовизуальной техники, а также производить видео- и фотосъемку при проведении мирных собраний;
5. а также иные действия предусмотренные законами Республики Казахстан.

Помимо этого, организатор будет обязан:

1. уважать законные права и интересы физических и юридических лиц при проведении мирных собраний;
2. иметь отличительный знак организатора мирных собраний;
3. а также нести иные обязанности предусмотренные законами Республики Казахстан.

1. Участники мирных собраний

К примеру, участники будут вправе:

- 1) публично выражать мнение;
- 2) участвовать в обсуждении и принятии решений, иных коллективных действиях при проведении мирных собраний;
- 3) использовать средства аудиовизуальной техники, а также производить видео- и фотосъемку при проведении мирных собраний;
- 4) осуществлять иные права, предусмотренные законами Республики Казахстан.

Помимо этого, участник будет обязан:

- 1) соблюдать требования Законов и мирный характер собраний;
- 2) уважать законные права и интересы физических и юридических лиц при проведении мирных собраний;
- 3) соблюдать общественный порядок и регламент проведения мирных собраний, а также недопускать нарушений законодательства Республики Казахстан;

- 4) не препятствовать свободному передвижению граждан, не участвующих в мирных собраниях;
- 5) осуществлять иные обязанности, предусмотренные законами Республики Казахстан.

1. Журналисты.

К примеру, журналисты будут вправе:

1. по предъявлению удостоверения журналиста (представителя средства массовой информации), отличительного знака присутствовать в местах проведения мирных собраний;
2. обращаться за оказанием медицинской помощи и безопасной эвакуации с места проведения мирных собраний;
3. осуществлять иные права, предусмотренные законами Республики Казахстан.

Помимо этого, журналисты будут обязаны:

1. иметь удостоверение журналиста (представителя средства массовой информации), отличительный знак;
2. не препятствовать законным действиям организатора мирных собраний, сотрудников местного исполнительного органа города республиканского значения, столицы, района, города областного значения, акима города районного значения и органов внутренних дел;
3. осуществлять иные обязанности, предусмотренные законами Республики Казахстан.

• Отказ в проведении мирных собраний

Законопроектом будет установлен исключительный перечень оснований для отказа в проведении мирных собраний, к примеру: если целью их проведения является разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной нетерпимости, насильственное ниспровержение конституционного строя, либо их проведение угрожает общественному порядку и безопасности граждан; если в месте проведения мирного собрания введено военное или чрезвычайное положение, а также иные основания предусмотренные законом.

• Материально-техническое и организационное обеспечение проведения мирных собраний.

В проекте закона будет описана процедура материально-технического обеспечения проведения мирных собраний, которая осуществляется его организатором и участниками за счет собственных средств, а также за счет средств и имущества, собранных и (или) переданных для проведения данных мирных собраний.

При этом, необходимо обратить внимание, что будут и определенные ограничения в части источников финансирования, к примеру планируется запретить финансирование проведения мирных собраний физическими лицами и (или) юридическими лицами, включенными в

перечень организаций и лиц, связанных с финансированием терроризма и экстремизма, а также иные основания предусмотренные законом.

Полагаем, что принятие данных мер будет способствовать обеспечению общественно-политической стабильности в стране.

4. Цели принятия законопроекта

Проект Закона разрабатывается в целях совершенствования правового механизма, обеспечивающего регулирование порядка организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования в Республике Казахстан, а также эффективного решения актуальных вопросов посредством устранения правовых пробелов с учетом международного опыта.

5. Предмет регулирования законопроекта

Предметом регулирования законопроекта являются общественные отношения, связанные с процессом реализации права на свободу мирных собраний.

6. Структура законопроекта

Законопроект состоит из 3 глав и 21 статьи:

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

Статья 2. Законодательство о порядке организации и проведения мирных собраний

Статья 3. Принципы организации и проведения мирных собраний

Глава 2. Порядок организации и проведения мирных собраний

Статья 4. Организация мирных собраний

Статья 5. Организатор мирных собраний

Статья 6. Участник мирных собраний

Статья 7. Журналист (представитель средства массовой информации)

Статья 8. Компетенция государственных органов

Статья 9. Место и время проведения мирных собраний

Статья 10. Уведомительный порядок проведения мирных собраний

Статья 11. Порядок рассмотрения уведомления

Статья 12. Регламентированный порядок проведения отдельных форм мирных собраний

Статья 13. Порядок рассмотрения заявления

Статья 14. Отказ в проведении мирных собраний

Статья 15. Агитация

Статья 16. Материально-техническое и организационное обеспечение проведения мирных собраний

Статья 17. Основания и порядок приостановления мирных собраний

Статья 18. Основания и порядок прекращения мирных собраний

Глава 3. Заключительные положения

Статья 19. Обжалование решений и действий (бездействия), нарушающих право на свободу мирных собраний

Статья 20. Ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан

Статья 21. Порядок введения в действие настоящего Закона

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия, в случае принятия законопроекта

Принятие Законопроекта направлено на совершенствование отдельных законодательных актов Республики Казахстан и приведет к более эффективному урегулированию общественных отношений в области проведения мирных собраний, а также обеспечит правовую основу гражданам Республики Казахстан на собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

К социально-экономическим последствиям в случае принятия законопроекта можно привести общественно-политическую стабильность, связанную с реализацией права граждан на собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

Принятие законопроекта не повлечет отрицательных правовых, социально-экономических последствий и должно привести к решению задач по совершенствованию процесса организации и проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования.

8. Необходимость одновременного (последующего) проведения других законодательных актов в соответствии с разрабатываемым законопроектом

Необходимо одновременное внесение изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, предусмотренные концепцией к проекту закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам порядка организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан».

9. Регламентированность предмета законопроекта иными словами НПА (список НПА)

В настоящее время вопросы, входящие в предмет регулирования законопроекта регламентируются Законом [Республики Казахстан](#) «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан», решениями Маслихатов и законодательством Республики Казахстан.

10. Наличие зарубежного опыта

Зарубежный опыт в части правовых механизмов по проведению мирных собраний весьма различен.

Вместе с тем, следует отметить следующую общую закономерность по регламентации проведения публичных собраний среди стран с многовековой протестной историей, которые смогли выработать по-настоящему сбалансированную и эффективную правовую базу.

Так, например, в **США** регулирование такого рода мероприятий отнесено в ведение властей штатов и на местах. Вместе с тем, практически везде для проведения манифестации или митинга требуется получение специального разрешения на основе соответствующего заявления, бланк которого размещается на официальных веб-сайтах местных полицейских управлений или, например, Службы национальных парков, когда это относится к ее компетенции.

Выдача разрешений о проведении мероприятий производится по обязательному согласованию органов пожарной охраны, транспорта и полиции. При наличии согласия всех этих органов муниципалитет выдает организаторам специальный сертификат, удостоверяющий их официальное право на проведение манифестации, который должен быть предъявлен ими по первому требованию представителей полиции или других официальных представителей муниципалитета.

За муниципальными властями остается право «приостановить» использование городской территории, если, по их мнению, она необходима для нормального продвижения транспорта или для других общественных нужд.

В некоторых городах и штатах США в требования муниципалитетов входят и такие обязательные условия, как запрещение проведения публичных мероприятий вблизи установленных органами власти «зон тишины», правительственных кварталов, административных зданий и т.п., что направлено на обеспечение максимального уровня порядка и безопасности в местах массового скопления людей.

В случае отсутствия разрешения или нарушения одного из его положений местные власти вправе пресечь мероприятие, вплоть до использования в этих целях спецсредств, и задержать его участников. Законность действий полиции в таких ситуациях может быть оспорена по четкой процедуре - наблюдателями из Национальной гильдии юристов, которые могут быть приглашены организаторами акции. Кроме того, многочисленные НПО проводят специальные тренинги по организации и проведению публичных выступлений - с целью обеспечения их соответствия с действующим законодательством.

В Вашингтоне (округ Колумбия) для проведения демонстрации необходимо не менее чем за 15 дней подать заявку в Службу национальных парков столицы, или в полицейское управление города, или в полицию по охране Капитолия и правительственных зданий. Без подачи заявки и проведения демонстрации без разрешения ее участники немедленно арестовываются. По некоторым оценкам, ежегодно, с учетом участников даже разрешенных демонстраций, аресту подвергается в среднем около тысячи человек.

Власти Нью-Йорка имеют право отклонить прошение о проведении митинга, если в нем отсутствуют точные сведения о состоявшихся и планируемых на будущее аналогичных мероприятиях под эгидой этих же организаторов. Если в акции планируется участие нескольких организаций, то для каждой из них требуется отдельное разрешение.

Кроме того, в штате Нью-Йорк чтобы получить разрешение властей штата для проведения любого мероприятия заявители обязаны представить вместе с заявками следующие документы:

- 1) плата за обработку заявления (25-35 долл. США);
- 2) страхование ответственности в размере до 1 000 000 долл. США;
- 3) план с изложением компонентов предлагаемого уличного мероприятия или мероприятия на площади;
- 4) разрешение Департамента полиции, пожарного, медицинского и транспортных служб, Управления общегородской координации;
- 5) заявки подаются за 45-60 дней до даты проведения мероприятия.

В Сан-Франциско разрешение на проведение массовых мероприятий также согласовывается с местной полицией. Стандартная анкета, заполняемая организаторами шествия, содержит сведения о цели акции, месте встречи демонстрантов, схеме их передвижения, описание видов технических и звуковых средств, используемых в ходе манифестации. Заявитель подписывается и под тем, что в случае нарушения сроков и времени проведения акции, а также действующих законов любым из его участников, митинг может быть досрочно прекращен властями. В приложении к заявке подписант обязуется создать все необходимые условия для

пикетчиков, предусмотрев возможность участия инвалидов и людей с ограниченными возможностями.

В Лос-Анджелесе разрешение на проведение публичных манифестаций оформляется в специальном отделении местной полиции. Заявка подается не позднее, чем за 40 дней, с обязательным приложением к ней расписки в соблюдении норм безопасности.

В отличие от других городов, в Лос-Анджелесе существует ограничение по протяженности маршрута движения демонстрантов: он не должен превышать 5 км. Кроме того, «Город Ангелов» - один из немногих, где за разрешение провести митинг или шествие необходимо заплатить \$300. Наряду с общим законодательством, регулирующим организацию и проведение митингов и демонстраций, в большинстве стран существует также специальное законодательство, направленное на пресечение массовых беспорядков, включающее соответствующие полномочия полиции и даже армии.

В США законодательство о публичных беспорядках относит к ним любые нарушения общественного порядка, связанные с совершением акта насилия группой из 3 или более лиц, который вызывает непосредственную опасность или приводит к ущербу, или причинению телесных повреждений по отношению к не принадлежащим им собственности или другому лицу.

По разъяснению министерства юстиции, публичные беспорядки - это скопление группы людей, совершающих насильственные акты, либо хулигански себя проявляющих, чем они ставят под угрозу других граждан, либо собственность, либо общественное спокойствие.

К публичным беспорядкам примыкает и такое правонарушение как подстрекательство к публичным беспорядкам - 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.

В Австралии, в частности в штате Квинслэнд, действует Акт о «Мирных собраниях» (Peaceful Assembly Act 1992) (далее - Акт), предметом регулирования которого являются вопросы проведения мирных собраний, а также возможное ограничение права на мирные собрания.

В соответствии со ст. 5 вышеуказанного Акта, каждый имеет право на мирные собрания в общественных местах. Вместе с тем, часть вторая статьи 5 Акта закрепляет ряд ограничений права на мирные собрания, в том числе в интересах защиты публичного порядка, национальной безопасности, а также прав и свобод иных лиц.

Следует отметить, что Акт предоставляет иммунитет участнику мирного собрания от уголовной

и гражданской юрисдикции исключительно в случаях, если:

- 1) было получено разрешение (одобрение) на проведение публичного собрания;
- 2) собрание носит мирный характер;
- 3) публичное собрание проводится согласно соответствующим условиям и положениям.

Касательно процедуры уведомления, согласно ст. 8 Акта уведомление о проведении мирного собрания направляется Комиссару полицейской службы и местному уполномоченному органу (секретарю городского совета), в случае если мирное собрание будет проведено в таких местах, как парки, пешеходные улицы, площади и другие общественные места.

Согласно п. 1 ст. 9 Акта уведомление о проведении мирного собрания должно соответствовать следующим требованиям:

- 1) письменная форма;
- 2) адресовано Комиссару или местному уполномоченному органу;
- 3) подписано организатором мирного собрания.

В отношении обязательных сведений, которые должны быть отражены в уведомлении, п.2 ст.9 Акта регламентирует следующее:

- 1) персональные данные лица, ответственного за организацию и проведение публичного собрания;
- 2) персональные данные лица, направляющего уведомление;
- 3) предполагаемую дату проведения;
- 4) предполагаемое место проведения;
- 5) предполагаемое время сбора участников в день собрания;
- 6) время начала и предварительное время окончания собрания;
- 7) в случае если собрание носит характер шествия:
 - a) предполагаемый маршрут шествия;
 - b) место остановок шествия;
 - c) продолжительность нахождения в местах остановок шествия.
- 8) ожидаемое число участников;
- 9) цель публичного собрания;

10) описание любого звукоусиливающего оборудования;

После направления уведомления о проведении публичного собрания, собрание считается одобренным, если организатору было вручено соответствующее письменное разрешение на проведение; либо, если Суд магистратов не вынес постановление об отказе в проведении, когда уведомление было направлено не менее чем за 5 рабочих дней до проведения публичного собрания; либо, если Суд магистратов вынес постановление о разрешении проведения мирного собрания, уведомление о котором было направлено менее чем за 5 рабочих дней до предполагаемого проведения.

Справочно: Акт наделяет Комиссара полиции и местный орган (далее - уполномоченные органы) правом обращения в Суд магистратов с целью вынесения постановления об отказе в проведении публичного собрания не менее чем за 5 рабочих дней до даты его проведения, указанной в уведомлении. Суд может вынести постановление об отказе в проведении либо определить специальные условия проведения публичного собрания.

Уполномоченные органы обращаются в Суд при соблюдении следующих условий:

1) уполномоченный орган считает, что имеются существенные основания того, что безопасность людей будет подвергнута опасности; либо имеется угроза серьезного нарушения общественного порядка; либо права и свободы людей будут нарушены;

2) уполномоченные органы провели обсуждение либо пытались обсудить с заинтересованными лицами (лица, чьи существенные интересы будут затронуты в месте проведения публичного собрания);

3) медиативные процедуры при обязательном присутствии организаторов публичного собрания были проведены и завершены.

Также Акт наделяет организаторов собрания правом обращения в Суд магистратов, если уведомление о проведении было направлено в уполномоченные органы менее чем за 5 рабочих дней до проведения публичного собрания.

Соответствующее письменное разрешение в целях данной статьи означает разрешение, выданное Комиссаром полиции, местным уполномоченным органом, а также владельцами общественных мест, которые будут открыты в период проведения публичного собрания, подтверждающее, что данные лица не возражают проведению собрания.

Во Франции Основным законодательным актом, устанавливающий порядок проведения демонстраций, является Декрет-Закон 1935 года с изменениями 1960 и 2000 годов. Статья 1 Декрета-Закона требует: «О каждом собрании, шествии, манифестации и т.д. в общественном месте должно быть в обязательном порядке сделано предварительное уведомление».

Согласно статье 2 Декрета-Закона, «заявление представляется в мэрию коммуны или же в мэрии разных коммун на территории, где должна пройти манифестация, по крайней мере, за три полных дня и не более чем за пятнадцать дней до проведения манифестации. В Париже и для коммун департамента Сены заявление делается в префектуре полиции». В тех коммунах,

где нет своей местной полиции, а есть и действуют подразделения Национальной полиции, уведомление направляется префекту или супрефекту.

В уведомлении указываются имена и адреса организаторов демонстрации, подписывается оно не менее чем тремя организаторами демонстрации, проживающими на территории того департамента, где будет происходить демонстрация. Кроме того, в уведомлении сообщаются цели демонстрации, место, время и дата ее проведения, а также планируемый маршрут движения, если предполагается шествие, и ожидаемое число участников. Лицу, вручающему уведомление, немедленно выдается расписка в его получении соответствующим органом.

Во Франции действуют специальные нормативные акты, определяющие скопления народа, не являющиеся 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.

Сборище может быть рассеяно публичными силовыми ведомствами после двух требований разойтись, оставшихся без результата, исходящих от префекта, супрефекта, мэра или одного из его заместителей, любого должностного лица судебной полиции, ответственного за общественную безопасность или любого другого должностного лица судебной полиции, имеющего знаки отличия, соответствующие его полномочиям».

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, умышленное продолжение такого участия после требований разойтись увеличивает этот срок до пяти лет.

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; правило «если участники терпят в своих рядах вооруженного человека и не прогоняют его - сборище является вооруженным» является нормой.

Если же оружие или предметы, его заменяющие, были спрятаны, и участники не могли их видеть, но, тем не менее, обнаруживается, что два или более участников имеют оружие или предметы, его заменяющие, полиция изымает их и требует подробных объяснений.

Провоцирование вооруженного сборища (т.е., призывы к нему в устной форме или выразившиеся в расклейке либо в любой форме распространения листовок, текстов, изображений) также карается одним годом тюремного заключения. Если же подобная провокация привела к результату (форма этого результата Кодексом также не конкретизируется), то предельная планка срока заключения повышается до семи лет.

Демонстрация или манифестация, о которой не было предварительного уведомления, либо запрещенная (в порядке, установленном законом) демонстрация в случае ее проведения, либо предоставление неполного или неточного заявления, способного ввести в заблуждение относительно цели и условий предполагаемой манифестации – наказываются шестью месяцами тюремного заключения.

Полиция Франции имеет право предъявить собранным требование о том, чтобы они разошлись, а также сделать предупреждение о том, что в противном случае будет применена сила. Статья 431-3 УК Франции оговаривает два случая, когда полиция может применить силу непосредственно (без предварительного предупреждения):

- а) насильственные действия направлены против представителей органов правопорядка;
- б) органы охраны правопорядка не в состоянии иначе защитить территорию, которую они занимают.

Во Франции уведомление о проведении митинга подается в мэрию муниципалитета (в Париже - в префектуру полиции) не позднее чем за 3 дня и не ранее 15 дней до проведения демонстрации. В уведомлении указываются имена и адреса организаторов демонстрации, время, место и маршрут следования. Согласование уведомления является обязательным. В случае нарушений заявленных условий организаторам грозит штраф до €7,5 тыс. и тюремный срок до 6 месяцев. Несанкционированные собрания, способные нарушить общественный порядок, могут быть разогнаны силами правопорядка, если их участники не отреагировали на требования властей разойтись. Согласно уголовному кодексу Франции, полиция может применить силу без предварительного предупреждения, если насильственные действия направлены против сотрудников правоохранительных органов или если нет других способов восстановить общественный порядок. Лицам, повторно задержанным за массовые беспорядки, грозит штраф до €15 тыс. и лишение свободы до одного года. Максимальные санкции для вооруженных участников таких акций - пять лет тюрьмы и штраф в €75 тыс. В апреле 2019 года во Франции вступил в силу закон, который вводит наказание для тех, кто появится на митингах в масках или с закрывающим лицо платком. Штраф за это может составить до €15 тыс. В этом законе также прописываются правила обысков в районах проведения манифестаций для выявления предметов, которые могут использоваться в качестве оружия.

В Великобритании вопрос проведения публичных шествий и собраний регулируется Законом об общественном порядке 1986 года (Public Order Act 1986) (далее - Закон).

В соответствии с Законом (ст.11), уведомление о публичном шествии должно быть направлено в полицейский участок, на подведомственной территории которого планируется начать шествие, за 6 дней до его проведения. Данное требование не распространяется на похоронную процессию, организованную руководителем похоронного бюро, действующего в обычном порядке своей работы.

В уведомлении указывается предполагаемая дата проведения, время старта, предполагаемый маршрут, а также имя и адрес лица (или одного из лиц), предлагающего организовать шествие.

В соответствии с п.7 ст.11 Закона, организатор/ организаторы шествия виновны в совершении правонарушения, если:(а) требования относительно уведомления не были соблюдены, или(б) дата проведения шествия, время его начала или маршрут отличаются от тех, что указаны в

уведомлении.

За несоблюдение согласованных условий (или подстрекательство к этому) организаторам полагается наказание в виде лишения свободы до 3 месяцев или штраф до £2,5 тыс. (€2,7 тыс.). Участники акции, не выполнившие распоряжения полиции, могут быть оштрафованы на сумму до £1 тыс. (чуть более €1 тыс.). Аналогичные меры применяются в отношении лидеров и участников несанкционированных мероприятий.

На организатора, в отношении которого было выдвинуто обвинение о несоблюдении положений Закона, возлагается обязанность по доказательству того, что он не знал, не подозревал, и не имел оснований подозревать о несоблюдении требований или (в зависимости от обстоятельств) разнице в дате, времени или маршруте.

Если предполагаемое правонарушение связано с разницей в дате, времени или маршруте, организатор должен доказать, что различие возникло из-за не зависящих от него обстоятельств или из-за действий, совершенных с согласия сотрудника полиции или по его указанию.

Лицо, виновное в совершении правонарушения, предусмотренного п.7 ст.11 Закона, подлежит осуждению в виде штрафа, не превышающего уровень 3 по стандартной шкале.

Если начальник полиции, с учетом времени, места или маршрута шествия, обоснованно полагает, что:

(а) шествие может привести к серьезным общественным беспорядкам, серьезному ущербу имуществу или серьезным нарушениям в жизни общества, или

(б) целью лиц, организующих шествие, является запугивание других лиц с целью заставить их не совершать действия, на которые они имеют право, или совершать действия, которые они имеют право не совершать –

он может давать предписания в письменной форме организаторам и участникам шествия, которые представляются ему необходимыми для предотвращения такого беспорядка, ущерба или запугивания, включая определение направления шествия или запрещение пересечения им любого общественного места (ст.12 Закона).

В соответствии с п.4 ст.12 Закона, организатор, участник шествия, которые сознательно не исполняют требования, определенные ст.12 Закона, а также лицо, подстрекающее к нарушению, являются виновными в совершении правонарушения, за которое:

- организатору шествия и лицу, подстрекающему к нарушению ст.12 Закона, грозят лишение свободы до 3-х месяцев или штраф, не превышающий уровень 4 по стандартной шкале, либо штраф и лишение свободы;

- участнику шествия грозит штраф, не превышающий уровень 3 по стандартной шкале.

В соответствии со ст.14 Закона, если начальник полиции, с учетом времени и места,

обстоятельств, при которых проводится собрание, обоснованно полагает, что:

(a) собрание может привести к серьезным общественным беспорядкам, серьезному ущербу имуществу или серьезным нарушениям в жизни сообщества, или

(b) целью лиц, организующих собрание, является, является запугивание других лиц с целью заставить их не совершать действия, на которые они имеют право, или совершать действия, которые они имеют право не совершать – он может давать предписания в письменной форме организаторам и участникам собрания относительно места собрания, его максимальной продолжительности или максимального количества участников.

Ответственность за нарушение ст.14 Закона аналогична ответственности, предусмотренной п.4 ст.12 Закона.

Согласно ст.13 Закона, если начальник полиции обоснованно полагает, что предписаний, данных им для организаторов и участников шествия, является недостаточно, он может обратиться в Окружной Совет с ходатайством о приказе, запрещающим проведение шествий - на срок не более 3 месяцев.

Ст.14 А Закона устанавливает, если начальник полиции обоснованно полагает, что собрание будет проведено в районе или месте, к которому общественность не имеет права доступа или только ограниченное право доступа, и что собрание (a) может быть проведено без разрешения владельца земли, и (b) может привести к (i) серьезному нарушению жизни общества, или (ii) значительному ущербу земле, зданию или памятнику, если земля или здание или памятник на ней имеют историческое, архитектурное, археологическое или научное значение - он может обратиться в Окружной Совет с ходатайством о приказе, запрещающим проведение собраний на срок не более 4 дней.

Следует отметить, что в ст.16 Закона собрание (Public assembly) определяется как собрание 2-х и более человек в общественном месте. Под общественным местом понимается любая дорога (highway) или любое место, к которому имеет доступ общественность или часть общественности на платной или бесплатной основе, на основании имеющегося у них права или разрешения.

В Сингапуре в соответствии с Законом «Об общественном порядке»

2009 года на проведение собрания требуется разрешение полиции, если оно проводится в общественном месте или если на него приглашены представители общественности.

Уведомление должно излагаться в письменной форме, а также представлено не позднее установленного срока до даты, на которую собрание или шествие назначено и содержать сведения о месте, дате и времени, форме публичного собрания, количестве и размере баннеров, плакатов, дисплеев или других используемых материалов, а также ее продолжительность.

В случае проведения шествия: место, время, начало и продолжительность, места остановок и время, в течение которого он будет оставаться неподвижным, число участников, цель шествия, персональные данные организатора, а также лица, способного заменить организатора в случае

необходимости.

Во время проведения собрания или шествия должны поддерживаться порядок и общественная безопасность, а также должны быть соблюдены условия указанные при выдаче разрешения на публичное собрание или шествие.

На протяжении всего процесса собрания для обеспечения порядка и общественной безопасности привлекаются офицеры Службы безопасности.

Уполномоченный может отказать в выдаче разрешения на публичное собрание или шествие, если у него есть разумные основания, что предлагаемое собрание или шествие может:

- a) нарушить общественный порядок или нанести ущерб государственному или частному имуществу;
- b) создать общественную помеху;
- c) создавать препятствия на дороге общего пользования;
- d) создать угрозу безопасности;
- e) вызывать чувство вражды, ненависти, недоброжелательности или враждебности между различных групп;
- f) способствовать подготовке актов терроризма или любого преступления или в противном случае имеют эффект прямого или косвенного поощрения или иное побуждение представителей общественности на совершение, подготовку или подстрекательство к совершению актов терроризма;
- g) находиться в запрещенной зоне.

Комиссар может отменить разрешение, если:

- a) разрешение было утеряно или украдено;
- b) имеются разумные основания полагать, что разрешение было выдано при предоставлении ложной информацией;
- c) уполномоченному становится известно об обстоятельстве, которое потребовало бы или разрешило бы ему отказать в разрешении непосредственно перед их предоставлением или имеются разумные основания полагать, что условие разрешения были нарушены.

За проведение мероприятий без разрешения властей организаторам грозит штраф до 20 тыс. сингапурских долларов (\$14,5 тыс.) и/или 12 месяцев тюрьмы.

Участникам несанкционированных акций придется заплатить по 5 тыс. сингапурских долларов (\$3,6 тыс.), за нарушение правопорядка и неповиновение сотрудникам правопорядка - по 10 тыс. сингапурских долларов (около \$7,2 тыс.) и/или шесть месяцев заключения.

За участие в беспорядках в стране предусмотрено жесткое наказание — до семи лет лишения свободы и битье палками.

Власти Сингапура запрещают проведения любых акций в поддержку политических процессов в других странах, полиция не выдает разрешения на мероприятия в поддержку таких акций. Иностранцам запрещается участвовать в демонстрациях в Сингапуре, в случае нарушения законодательства визы или разрешения на работу будут аннулированы, и они должны будут покинуть территорию республики.

В Японии Конституция Японии (статья 21) гарантирует «свободу собраний и объединений, а также свободу слова, печати и всех иных форм выражения мнений». Порядок реализации этих прав на практике определяется так называемыми «Положениями», которые разрабатываются и утверждаются территориальными органами власти в каждом отдельном районе страны. Содержание «Положений», действующих в отдельных районах Японии, однотипно. Соответствие «Положений» Конституции Японии устанавливается решением Верховного суда.

Например, статья 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, 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».

В заявлении указывается:

- 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.

По отношению к стихийным (незапланированным) массовым выступлениям позиция японских властей противоположна германской. Стихийные массовые выступления, по их мнению, не

являются неотъемлемой составной частью волеизъявления граждан, поэтому их запрет не может рассматриваться как ограничение гарантированных японской конституцией свобод. Поэтому органам полиции дано право пресекать стихийные массовые манифестации, а их участники за нарушение общественного порядка могут быть привлечены к суду. Разрешенные демонстрации (в том числе, сидячие) в Токио обязательно проходят в сопровождении нарядов полиции.

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, обязаны заблаговременно известить об этом организаторов мероприятия.

В случаях подачи организаторами публичного мероприятия умышленно искаженных сведений о планируемом ими 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 иен (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. Согласно действующим и в настоящее время законам 1907 и 1908 года (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.

В России главными особенностями Федерального закона Российской Федерации «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», заключается в дифференцированном подходе к участникам шествий, четко разграничивает организаторов - провокаторов, законопослушных демонстрантов - и погромщиков. Суровые меры направлены против тех, кто учиняет беспорядки на улицах. А наказания, предусмотренные для организаторов митингов, не столь существенны и касаются в основном нарушений правил проведения демонстраций.

Целью закона, было - «создание системы правовых норм, которые обеспечат оптимальные условия организации и проведения публичных мероприятий». В документе были закреплены принципы единства прав и обязанностей организаторов публичных мероприятий, его участников, а также глав исполнительной власти и органов местного самоуправления. Наряду с этим проект закона содержал государственные гарантии права граждан на свободу публичных мероприятий, «не подлежащего ограничению иначе, как Конституцией или федеральным законом».

В основе его концепции были заложены следующие основные принципы:

- 1) заявление о праве граждан на проведение публичных мероприятий носит уведомительный характер;
- 2) местные власти не могут отказать в принятии этого заявления;
- 3) все субъекты данных правоотношений равны перед законом и судом.

Законопроект подробно регламентировал права и обязанности участников публичных мероприятий, всех его организаторов, представителей органов власти.

Также авторы проекта прописали, что в обязанности уполномоченного представителя органов внутренних дел входит защита участников публичного мероприятия, проводимого в соответствии с настоящим законом, от любых форм насилия или угрозы насилия, а также положение о том, что неповиновение или сопротивление законным требованиям представителей органов внутренних дел отдельных участников публичного мероприятия не может служить основанием для его запрещения.

Кроме того согласно статье 3 Закона предусмотрены принципы проведения публичного мероприятия, которые основываются на законности (соблюдение положений Конституции РФ, настоящего Федерального закона, иных законодательных актов РФ) и добровольности участия в публичном мероприятии.

Необходимо отметить и нормы пункта 2 статьи 8 Закона, которые устанавливают перечень мест, в которых проведение публичного мероприятия запрещается, к таким местам относятся:

- 1) территории, непосредственно прилегающие к опасным производственным объектам и к иным объектам, эксплуатация которых требует соблюдения специальных правил техники безопасности;
- 2) путепроводы, железнодорожные магистрали и полосы отвода железных дорог, нефте-, газо- и продуктопроводов, высоковольтных линий электропередачи;
- 3) территории, непосредственно прилегающие к резиденциям Президента Российской Федерации, к зданиям, занимаемым судами, к территориям и зданиям учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы;
- 4) пограничная зона, если отсутствует специальное разрешение уполномоченных на то пограничных органов.

Между тем, еще одной нормой требующей внимания является статья 10 Закона, которая предусматривает предварительную агитацию. Организатор публичного мероприятия и иные граждане с момента согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения публичного мероприятия имеют право беспрепятственно проводить предварительную агитацию среди граждан, сообщая им информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия, а также призывать граждан и их объединения принять

участие в готовящемся публичном мероприятии.

Для проведения предварительной агитации могут использоваться средства массовой информации, устные призывы, распространяться листовки, плакаты и объявления, использоваться иные не запрещенные законодательством Российской Федерации формы агитации.

Недопустимо проведение предварительной агитации в формах, оскорбляющих и унижающих достоинство человека и гражданина.

Предварительная агитация не может проводиться в форме публичного мероприятия, если порядок его организации и проведения не соответствует требованиям настоящего Федерального закона.

В случае отказа организатора публичного мероприятия от его проведения он обязан принять меры по прекращению предварительной агитации.

В Швеции в соответствии с конституцией (ст.14) проведение собраний и демонстраций относится к основным правам и свободам граждан страны.

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, регулирующими действия органов исполнительной власти, в частности, полиции, по обеспечению данных прав и свобод, а также контроля над их обеспечением, являются закон о полиции

1984 года № 387, закон об общественных собраниях 1956 года № 618,

а также Устав общественного порядка № 617. Наряду с этими законами, 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 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 порядка проведения.

Важно, однако, то, что если митинг или демонстрация будут разогнаны полицией в связи с нарушением закона (возможная угроза государству, нарушение общественного порядка и т.п.), то в будущем просьбы организатора данного собрания о разрешении проведения нового мероприятия будут рассматриваться более тщательно, либо вообще будут отклонены.

Зная численность участников массового мероприятия, полицейские власти Швеции предпринимают меры, обеспечивающие контроль над развитием событий: 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 актуальной ситуации 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 виды санкций против полицейских-нарушителей. В законе о полиции 1984 года специально подчеркиваются общие принципы действий полиции: вмешательство полиции не должно создавать большего беспорядка, чем тот, против которого оно применяется.

Уголовный кодекс Швеции, действующий с 1965 года, в главе 16 определяет преступление против публичного порядка. В статье 1 говорится: «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».

Ответственности за заговор подлежат подстрекатели организаторы, а также активные участники предпринятых толпой действий, если она с намерением, указанным в статье 1, переходит к совершению группового насилия в отношении людей или имущества, независимо от того, делается ли это в присутствии властей или нет (статья 2 УК).

Согласно статье 6 УК «лицо, публично распространяющее ложный слух или другое не соответствующее истине утверждение, способное создать опасность публичному спокойствию, порядку или безопасности, должно быть приговорено к уплате штрафа или к тюремному заключению на срок не более 2 лет».

11. Предполагаемые финансовые затраты

Принятие проекта закона не потребует дополнительных финансовых затрат из государственного бюджета.
