



Найля Альмухамедова
Марат Шибуттов

ОБЗОР ДЕЙСТВИЯ НОВОГО ЗАКОНА О МИРНЫХ СОБРАНИЯХ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ
ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Найля Альмухамедова

Марат Шибутов

ОБЗОР ДЕЙСТВИЯ НОВОГО ЗАКОНА О МИРНЫХ СОБРАНИЯХ

На обложке использовано фото
Айнур Халиолла

ulttyq-kenes.kz

2021

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ В КАЗАХСТАНЕ ДО 2020 ГОДА.....	4
2. ЗАКОН О МИРНЫХ СОБРАНИЯХ 2020 ГОДА	6
3. КАК РАБОТАЕТ НОВЫЙ ЗАКОН О МИРНЫХ СОБРАНИЯХ?	8
4. МИРНЫЕ СОБРАНИЯ, ОРГАНИЗОВАННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ ОППОЗИЦИИ	15
ВЫВОДЫ	17
О НАЦИОНАЛЬНОМ СОВЕТЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ	18
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	19

ВВЕДЕНИЕ

2 сентября 2019 года Президент Касым-Жомарт Токаев в своем Послании народу «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана» указал на **необходимость совершенствования действующего законодательства о митингах** отметив, что *«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».*

Позднее в декабре 2019 года на втором заседании Национального совета общественного доверия Глава государства поручил Правительству разработать **проект концептуально нового Закона о мирных собраниях**, предполагающий переход от разрешительного порядка проведения митингов к уведомительному.

Также Касым-Жомарт Токаев отметил, что в новом законе будут четко определены все формы мирных собраний, установлена компетенция маслихатов по определению специализированных мест, а также такие понятия, как статус организатора, участника, журналиста, их права и обязанности.

В первой половине 2020 года законопроект прошел тщательное рассмотрение в обеих палатах Парламента Республики Казахстан, к обсуждению в рабочие группы были привлечены общественники, правозащитники и члены Национального совета общественного доверия.

В результате 25 мая 2020 года Глава государства подписал новый Закон «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан».

6 июня 2021 года исполнился год со вступления в силу данного закона. В докладе представлены краткая хронология событий по совершенствованию законодательства о митингах и анализ реализации положений принятых норм в контексте проведенных мирных собраний за прошедший год.

1. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МИРНЫХ СОБРАНИЙ В КАЗАХСТАНЕ ДО 2020 ГОДА

Гарантии и права граждан на организацию и проведение мирных собраний обозначены **в статье 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».

До принятия нового закона о мирных собраниях в 2020 году, правовое регулирование организации и проведения мирных собраний осуществлялось посредством **Закона Республики Казахстан от 17 марта 1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан»**.

В рамках данного закона все формы мирных собраний имели **разрешительный порядок проведения**. Иными словами, для проведения той или иной формы мирных собраний необходимо было получить разрешение от местных исполнительных органов. Кроме того, местными представительными органами определялось место для проведения мирных собраний – как правило, одно на населенный пункт, что также вызывало дискомфорт.

Данные нормы порождали дискуссии как в экспертной среде, так и постепенно и в обществе. Правозащитники неоднократно высказывались о необходимости реформирования законодательства в сторону введения уведомительного характера организации мирных собраний. Но сам закон с 1995 года лишь один раз был изменен – в 2004 году и то незначительно.

Также нарекания вызывала слабая проработанность законом вообще алгоритма действий обеих сторон – как организаторов мирных собраний, так и государственных органов. К примеру, отсутствовали определения разных форм мирных собраний, они не отделялись от собраний в закрытых помещениях, не определялись права участников мирных собраний, не предлагались альтернативные варианты.

Более того, в 2019 году с активизацией трансформационных процессов в общественно-политической жизни страны в Казахстане

заметно увеличилось число различных митингов. Это в свою очередь продемонстрировало то, что законодательные нормы проведения мирных собраний, принятые более двадцати лет назад, в определенной степени устарели и требуют совершенствования.

Все это в совокупности актуализировало необходимость обновления общих подходов и законодательных норм по проведению мирных собраний в стране.

2. ЗАКОН О МИРНЫХ СОБРАНИЯХ 2020 ГОДА

Отправной точкой по разработке нового законодательства по проведению мирных собраний стало первое **Послание Президента Касым-Жомарт Токаева** «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана», озвученное 2 сентября 2019 года. В нем Глава государства **указал на необходимость совершенствования действующего законодательства** о митингах отметив, что *«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».*

Позднее с учетом комментариев общественности, предложений экспертов **20 декабря 2019 года на втором заседании Национального совета общественного доверия** Глава государства поручил Правительству разработать проект нового Закона о мирных собраниях. В частности, в рамках инициации **первого пакета политических реформ** Касым-Жомарт Токаев заявил следующее: *«...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».*

Более того он отметил, что в новом законе будут четко определены все формы мирных собраний, установлена компетенция маслихатов по определению специализированных мест, а также такие понятия, как статус организатора и участника, их права и обязанности.

Надо отметить, что летом 2019 года в Алматы правозащитники во главе с Евгением Жовтисом совместно с Общественным советом города Алматы разработали свой вариант закона о мирных собраниях – он обсуждался с акиматом и департаментом полиции города Алматы.

Новый законопроект «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» был разработан Министерством информации и общественного развития и после согласования с другими государственными органами в период с 7 по 21 февраля 2020 года был размещен на портале «ОТКРЫТЫЕ НПА» для общественного обсуждения.

Позже Министерство информации и общественного развития представило законопроект на различных площадках, в том числе и в Общественном совете города Алматы. В ходе обсуждений частично были учтены нормы альтернативного законопроекта.

Далее документ был внесен на рассмотрение в Парламент. 12 марта 2020 года законопроект был презентован в Мажилисе Парламента, в обсуждении документа приняли участие представители неправительственных организаций, Генеральной прокуратуры, министерств информации и общественного развития, юстиции, образования и науки, иностранных дел, внутренних дел. Кроме того, рассмотрен 17 марта 2020 г. на «круглом столе» с участием членов Национального совета общественного доверия, представителей неправительственных организаций, общественности регионов Казахстана, государственных органов.

Всего **в рамках работы рабочей группы Мажилиса по данному законопроекту состоялось 14 заседаний**. Таким образом, в Мажилисе данный законопроект был тщательно рассмотрен и переработан. В процессе обсуждений законопроект менялся, уточнялись ключевые нормы и положения: были сокращены сроки уведомления, закреплена возможность проводить пикеты в любых местах, не запрещенных законом, упрощены требования ко всем документам, исключены практически все нормы, регламентирующие деятельность журналистов и прочее. В целом, достаточно много предложений общественности, выраженных в альтернативном законопроекте, было учтено.

В результате законопроект был рассмотрен Мажилисом в первом чтении 26 марта 2020 года, во втором – 8 апреля 2020 года.

14 мая 2020 года Сенат Парламента тщательно рассмотрев законопроект, вернул его со своими изменениями и дополнениями в Мажилис. 20 мая 2020 года Мажилис Парламента согласился с изменениями и дополнениями, внесенными Сенатом, и направил Закон на подпись Главе государства.

В результате **25 мая 2020 года Глава государства подписал Закон РК «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан»**.

3. КАК РАБОТАЕТ НОВЫЙ ЗАКОН О МИРНЫХ СОБРАНИЯХ?

Нормы нового закона о мирных собраниях **вступили в силу 6 июня 2020 года**. Согласно Закону «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» для проведения мирных собраний в форме пикетирования, собрания, митинга организатору следует **подать соответствующее уведомление** на бумажном носителе или в форме электронного документа, посредством электронной цифровой подписи, местному исполнительному органу в срок **не позднее чем за пять рабочих дней до дня его проведения**. В случае отсутствия ответа местного исполнительного органа проведение мирного собрания будет считаться согласованным по умолчанию.

Вместе с тем, для проведения мирных собраний в форме демонстрации, шествия необходимо получение согласия местного исполнительного органа. Мирные собрания проводятся в специализированных местах для организации и проведения мирных собраний, за исключением пикетирования.

Кроме того, среди ключевых особенностей нового закона следует отметить то, что в документе представлен понятийный аппарат основных терминов – **даны дефиниции всем формам мирных собраний, а также определены права, обязанности организатора, участника мирных собраний** и запреты для этих групп субъектов, а также права и обязанности журналистов, **компетенции государственных органов**.

Таблица 1. Сравнительная таблица основных положений законов по порядку организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан 1995 и 2020 годов

Положения	Закон 1995 года	Закон 2020 года
Порядок проведения мирных собраний	разрешительный	уведомительный
Срок подачи заявления / уведомления о проведении мирного собрания	не позднее чем за 10 дней до даты проведения	- не позднее 5 рабочих дней до даты проведения пикетирования, собрания, митинга - заявление на согласование демонстрации, шествия подается организатором не менее, чем за 10 рабочих дней
Наличие понятийного аппарата по формам мирных собраний	отсутствует	присутствует
Права и обязанности организатора и участника, а также запреты	определены лишь запреты	определены
Права и обязанности журналиста	не определены	определены
Компетенция гос. органов	присутствует	присутствует более детализировано
Место проведения	ранее отсутствовала норма по определению специализированных мест в центральных частях населенных пунктов	введена норма по установлению в центральных частях районов в городах республиканского значения и в административных центрах областей обязательного количества специализированных мест (не менее трех)

Положения	Закон 1995 года	Закон 2020 года
Форма и содержания уведомительных документов	определены в общих чертах, уточнялись в документах на местном уровне	определены непосредственно в законе
Отказ в проведении мирного собрания	причины отказа определены в общих чертах	определены
Агитация	не определено	определены сроки и формы агитации мирного собрания

Таким образом, за годичный период действия новых положений был значительно упрощен и конкретизирован порядок организации и проведения мирных собраний.

В результате, несмотря на распространение пандемии коронавируса и введение ограничительных мер, вступление в силу новых норм способствовало активизации гражданского общества и проведению различных общественных собраний по разным направлениям.

При этом в сравнении с прошлыми периодами действие нового закона в определенной мере повлияло на рост количества проведения мирных собраний. Проведение мирных собраний в новых местах, в центральных частях городов, способствовало большей посещаемости и лучшему освещению в средствах массовой информации.

Таблица 2. Мирные собрания, организованные в рамках разрешительного порядка проведения

	2018 г.	2019 г.	январь-май 2020 г.
Казахстан	5	30	1

Так, с введением уведомительного порядка проведения мирных собраний их количество увеличилось в разы. Если в рамках разрешительного порядка в 2018 и 2019 годах всего было проведено

5 и 30 разрешенных мирных собраний соответственно, то с июня 2020 года до июня 2021 года по республике в совокупности было проведено **552 мирных собрания на основе уведомительного порядка проведения.**

Таблица 3. Мирные собрания, организованные в рамках уведомительного порядка проведения

с июня 2020 г. по май 2021 г.	
г. Нур-Султан	30
г. Алматы	493
Остальные регионы	29
Всего по Казахстану	552





Наибольшее количество общественных собраний за прошедший период было организовано **в городе Алматы – 493**. В частности, за прошедший год в Алматы было проведено 44 митинга, 446 пикетов, 2 шествия и 1 демонстрация.

Направленность проводимых мирных собраний варьировалась от общественно-политических до социально-экономических, экологических вопросов. К примеру, ряд митингов в городе Алматы были посвящены вопросам проведения политических реформ, защиты прав женщин, борьбе с точечной застройкой, принятию отдельного закона об ответственном обращении с животными и ужесточении наказания за жестокое обращение с ними, поддержке требований вкладчиков, пострадавших от действий ломбардов, против вакцинации от коронавируса и прочего.

В городе Алматы до принятия закона было 1 место для проведения митингов – сквер в 4-м микрорайоне в восточной части города около рынка «Сары-Арка». Его всегда критиковали за отдаленность от центра и небольшие размеры. В июне 2020 года маслихат города Алматы утвердил еще 2 места для проведения митингов в самом центре – парк имени Махатмы Ганди на улице Жарокова в Алмалинском районе и сквер имени Чокана Валиханова в Медеуском районе около здания Академии наук. При этом между ними по улице Шевченко был установлен маршрут шествий длиной 4,6 километра.

Именно по этому маршруту 8 марта 2021 года прошел самый большой в истории независимого Казахстана марш феминисток, в котором приняли участие более 300 человек.

В городе **Нур-Султан** в указанный период было организовано **30 общественных собраний**, из которых значительную часть составили **пикеты граждан – 21**. Проведенные пикеты были посвящены защите прав и интересов граждан (несогласие с решением судов, трудовые споры).

Также было проведено **9 митингов**. Данные общественные собрания были нацелены на решение вопросов касательно домашнего насилия, защиты домашних животных, проблем экологии.

Наименьшая активность среди городов республиканского значения была зафиксирована в городе **Шымкент**. За прошедший период было

проведено 2 пикета, которые были посвящены требованию по введению запрета аренды земель иностранным гражданам, объявлению разовой кредитной амнистии, а также обеспечению верховенства Закона в правосудии, проведению реформ в судебной системе.

В разрезе регионов относительно высокая активность в проведении мирных собраний была зафиксирована в **Актюбинской области – 15**. Также в **Западно-Казахстанской и Карагандинской** областях было проведено 4 и 3 мирных собрания соответственно. Мирные собрания были посвящены вопросам социально-экономического и общественно-политического развития.

Кроме того, стоит отметить, что в **Павлодарской области** был проведен митинг с участием около 30 человек, посвященный развитию и поддержке государственного языка в стране.

Таким образом вступление в силу нового закона о мирных собраниях позволило упростить процесс организации данных мероприятий, что в свою очередь способствует развитию гражданского общества и плюрализма мнений. В публичную политику приходит большое количество новых групп гражданских активистов, которые ранее не принимали участия в мирных собраниях, а теперь они организуют их сами.

4. МИРНЫЕ СОБРАНИЯ, ОРГАНИЗОВАННЫЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЯМИ ОППОЗИЦИИ

За прошедший год в рамках действия нового закона о мирных собраниях представители оппозиционных групп также организовали ряд общественных собраний.

К примеру, **активистами группы (А. Тлеужановой и Ж. Мамай) «Демократическая партия Казахстана» («ДПК») было проведено 3 митинга**, о проведении которых они уведомили местные исполнительные власти города Алматы в соответствующем порядке.

Тематика проведенных митингов была посвящена общественно-политическим вопросам. В частности, требованиям кредитной амнистии, освобождения «политических» заключенных и против продажи земель иностранным физическим и юридическим лицам, а также несогласию в связи со строительством 56 заводов Китайской Народной Республикой на территории Казахстана.

Также различные общественные акции были проведены сторонниками «ДПК» и **в регионах**. В частности, митинги по вопросам объявления кредитной амнистии, отказа в аренде земли иностранцам, лицам без гражданства были проведены **в Восточно-Казахстанской, Карагандинской и Актюбинской областях**.

Более того, представителями «ДПК» были проведены также мирные собрания в форме пикетов. Сторонниками «ДПК» А. Тлеужановой, А. Достияровым и Р. Токтасынулы было организовано в Алматы 4 пикета, на которые они вновь выходили с требованиями по проведению кредитной амнистии для населения, отказа от аренды земель иностранцам и проведения политических реформ, регистрации демократической партии.

Помимо прочего, 31 октября 2020 года в городе Алматы на площади перед Национальной академией наук руководителями Общественного фонда «Ар.Рух.Хақ» **Б. Торегожиной** и Общественного фонда «Либерти» **Г. Агелеуовым** был проведен митинг на тему: «О необходимости проведения политических реформ и прекращении преследований по политическим мотивам». В данной акции приняло участие около двухсот человек.



Митинг в г. Алматы, 31 октября 2020 года (фото www.azattyq.org)

В свою очередь из 446 пикетов, проведенных в городе Алматы за прошедший период, **298 было также организовано сторонниками незарегистрированной «Көше партиясы» (КП/ДВК)** Д. Рақымом, С. Аймухаметовой, Ж. Полатовой и Р. Бекназаровой на тему: «Содействие в реализации прав осужденных граждан Казахстана на справедливый суд, в защите прав и свобод граждан Казахстана, гарантированных Конституцией РК».

Кроме вышеуказанных сторонников оппозиционных движений незначительную активность проявляли и представители **Общенациональной социал-демократической партии**. Так, в сентябре 2020 года в Северо-Казахстанской области состоялся одиночный пикет председателя областного филиала партии В. Андриевского, посвященный вопросам жилищно-коммунального хозяйства.

Резюмируя, можно отметить, что новый Закон «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» дал возможность в открытую заявлять и продвигать собственные требования представителям оппозиционных групп, тем самым это способствовало активизации общественно-политических процессов в стране.

ВЫВОДЫ

Совершенствование правовых взаимоотношений институтов власти и гражданского общества по организации и проведению мирных собраний позволило принять в мае 2020 года концептуально новый Закон РК **«О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан»**. При его разработке и рассмотрении принимались во внимание рекомендации и предложения политиков, общественников, экспертов, юристов и правозащитников.

С принятием данного документа была **осуществлена либерализация действующего законодательства**. Это в свою очередь способствовало **активизации общественно-политических процессов в законном русле**.

Представленные в докладе результаты анализа количества мирных собраний, проведенных за прошлый год, также свидетельствуют о том, что **действие нового закона положительно сказалось на проявлении гражданской активности населения и формировании новой политической культуры казахстанцев**.

Стоит отметить, что инициатива по разработке нового закона о мирных собраниях, была озвучена Главой государства в рамках его **первого пакета политических реформ**. Помимо закона о мирных собраниях, в него также вошли инициативы по снижению регистрационного барьера для создания политических партий с 40 тыс. до 20 тыс. чел., введению института парламентской оппозиции и 30% квоты для женщин и молодежи в избирательных партийных списках, декриминализации статьи 130 и гуманизации статьи 174 Уголовного кодекса РК, присоединению к Второму Факультативному Протоколу Международного пакта о гражданских и политических правах, направленного на отмену смертной казни. Всего в рамках первого пакета политических реформ было **принято 8 законов**.

Практическая реализация всех этих реформ демонстрирует фактическую эффективность концепции «слышащего государства», а также оказывает положительное влияние на совершенствование общественных процессов и выступает дополнительным импульсом в построении конструктивного диалога между институтами власти и общественностью, а также и внутри самого общества.

О НАЦИОНАЛЬНОМ СОВЕТЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОВЕРИЯ

Национальный совет общественного доверия при Президенте Республики Казахстан (далее – Национальный совет) является консультативно-совещательным органом при Президенте Республики Казахстан. Национальный совет был **создан Указом Президента Республики Казахстан 12 июня 2019 года**.

Основной целью деятельности Национального совета является выработка предложений и рекомендаций по актуальным вопросам государственной политики на основе широкого обсуждения с представителями общественности и экспертного сообщества.

За два года деятельности членами Национального совета были предложены различные рекомендации по политическим, социально-экономическим преобразованиям. Многие из предложений легли в основу президентских инициатив по политическим, экономическим и социально-культурным направлениям.

Всего по линии Национального совета в настоящее время принято **17 законов, 3 Указа и более 50 постановлений**, распоряжений и приказов центральных государственных органов. На стадиях разработки и рассмотрения находятся еще более 15 законопроектов.

Официальный сайт Национального совета:

<https://ulttyq-kenes.kz/>

Национальный совет в социальных сетях:



ulttyq_kenes



ulttyq_kenes



ulttyqkenes

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет».
URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000_
(дата обращения: 17.06.2021).
2. Закон Республики Казахстан от 17 марта 1995 года N 2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (утратил силу) [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет».
URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126_
(дата обращения: 23.06.2021).
3. Послание Президента Республики Казахстан К.К. Токаева народу Казахстана «Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана». 2 сентября 2019 года. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РК.
URL: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana
(дата обращения: 23.06.2021).
4. Выступление Президента Республики Казахстан К.К. Токаева на втором заседании Национального совета общественного доверия. 20 декабря 2019 года. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента РК.
URL: https://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-glavy-gosudarstva-k-tokaeva-na-vtorom-zasedanii-nacionalnogo-soveta-obshchestvennogo-doveriya
(дата обращения: 24.06.2021).

5. Закон Республики Казахстан от 25 мая 2020 года № 333-VI ЗРК «О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан» [Электронный ресурс] // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z2000000333> (дата обращения: 30.06.2021).
6. С провокациями, но без задержаний: что происходило на митинге в Алматы [Электронный ресурс] // Информационный ресурс «Радио Азаттық». URL: <https://rus.azattyq.org/p/4466.html> (дата обращения: 30.06.2021).