

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпунктов 2) и 3) части первой пункта 1 статьи 11 и подпункта 10) пункта 1 статьи 14 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года "О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан"

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 20 января 2025 года № 61-НП.

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Конституционный Суд Республики Казахстан в составе Председателя Азимовой Э.А., судей Ескендинова А.К., Жакипбаева К.Т., Жатканбаевой А.Е., Кыдырбаевой А.К., Нурмуханова Б.М., Онгарбаева Е.А., Подопригоры Р.А., Сарсембаева Е.Ж. и Ударцева С.Ф., с участием представителей:

субъекта обращения Биржановой Г.Г. – юридических консультантов Нефедьевой Е.А. и Реймера Р.Е.,

Министерства культуры и информации Республики Казахстан – вице-министра Курмановой А.А.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – директора Департамента законодательства Сулейменова Д.А.,

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – советника Генерального Прокурора Адамова Т.Б.,

Национального центра по правам человека – заместителя заведующего Отделом гражданских и политических прав Орманова С.Ш.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – заведующего сектором Отдела законодательства Сыздыковой Т.Ю.,

Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан – заместителя заведующего Отделом законодательства Сартаевой Н.А.,

Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан – главного научного сотрудника Турецкого Н.Н.,

Института парламентаризма – исполнительного директора Канатова А.К.,

рассмотрел в открытом заседании обращение о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан подпунктов 2) и 3) части первой пункта 1 статьи 11 и подпункта 10) пункта 1 статьи 14 Закона Республики Казахстан от 25 мая 2020 года "О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан" (далее – Закон).

Заслушав докладчика – судью Конституционного Суда Республики Казахстан Нурмуханова Б.М. и участников заседания, изучив материалы конституционного

производства, проанализировав нормы действующего права Республики Казахстан и международный опыт, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) поступило обращение о рассмотрении на соответствие пункту 3 статьи 4, пунктам 1 и 2 статьи 12, пунктам 1 и 2 статьи 20, статье 32 и пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция, Основной Закон) подпунктов 2) и 3) части первой пункта 1 статьи 11 и подпункта 10) пункта 1 статьи 14 Закона.

Из обращения и прилагаемых к нему материалов следует, что субъект обращения совместно с другими гражданами 9 февраля 2023 года направила в акимат города Астаны уведомление о проведении мирного собрания 18 февраля 2023 года с 12.00 до 14.00 часов на площади у здания цирка "Столичный" для выражения позиции по вопросу принятия Закона Республики Казахстан "О масс-медиа".

Постановлением акимата города Астаны от 15 февраля 2023 года № 506-306 (далее – постановление акимата) субъекту обращения отказано в организации мирного собрания в связи с проведением в указанный период ранее согласованных мероприятий. Кроме того, государственным учреждением "Управление внутренней политики по городу Астана" (далее – управление) дан письменный ответ о том, что управление ранее уже согласовало другие заявления о проведении мирных собраний на данном специализированном месте в указанное время.

Решением специализированного межрайонного административного суда города Астаны от 6 апреля 2023 года в удовлетворении иска о признании постановления акимата незаконным было отказано. Суд в своем решении указал, что местный исполнительный орган принял решение в рамках административного усмотрения, которое не предусматривает обязательного внесения организатору мирного собрания предложения об изменении места и (или) времени проведения данного мероприятия.

Заявитель полагает, что подпункты 2) и 3) части первой пункта 1 статьи 11 и подпункт 10) пункта 1 статьи 14 Закона не согласуются с конституционными нормами, поскольку:

во-первых, позволяют произвольно отказывать в проведении мирного собрания без предложения изменения места и (или) времени мирного собрания, если в предполагаемое время проведения такого собрания запланировано другое мероприятие;

во-вторых, не учитывают, создает ли конкретное мирное собрание, исходя из его целей и вида (характера), предполагаемого количества участников, планируемых даты и времени проведения, а также иных обстоятельств, действительную угрозу правам и свободам человека и гражданина, государственной безопасности, в том числе бесперебойному функционированию транспорта, объектам инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм, иному имуществу;

в-третьих, не разрешают вопрос о соразмерности отказа в проведении мирного собрания и степени его возможной угрозы.

При проверке конституционности норм подпунктов 2) и 3) части первой пункта 1 статьи 11 и подпункта 10) пункта 1 статьи 14 Закона Конституционный Суд исходит из следующего.

1. В Республике Казахстан признаются и гарантируются права и свободы человека в соответствии с Конституцией. Права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (пункты 1 и 2 статьи 12 Основного Закона).

Согласно статье 32 Конституции граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование (далее – право на мирные собрания).

Данное право гражданина тесно связано с другими правами личности, в частности, на свободу слова и творчества, выражения мнения, объединений, свободное получение и распространение информации любым, не запрещенным законом способом, участие в управлении делами государства, обращение в государственные органы и органы местного самоуправления (пункты 1 и 2 статьи 20, пункт 1 статьи 23, пункт 1 статьи 33 Основного Закона и другие).

Надлежащая реализация этих конституционных положений является неотъемлемым элементом утверждения Республики Казахстан как демократического и правового государства, основанного на признании высшей ценности человека, его жизни, прав и свобод, идеологического и политического многообразия, на решении наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами (статья 1 и пункт 1 статьи 5 Основного Закона).

В нормативных постановлениях органа конституционного контроля Республики Казахстан ранее разъяснялось, что возведение конкретной разновидности прав или свобод до конституционного уровня и объявление в Конституции о ее гарантированности означает, что государство возлагает на себя обязанность обеспечить реализацию этих прав и свобод (нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 12 марта 1999 года № 3/2, от 20 апреля 2004 года № 3, от 29 апреля 2005 года № 3, от 1 июля 2005 года № 4, от 28 мая 2007 года № 5 и нормативное постановление Конституционного Суда от 25 сентября 2023 года № 29-НП).

Исходя из положений преамбулы Основного Закона об осознании народом Казахстана себя миролюбивым гражданским обществом, приверженным идеалам свободы, равенства и согласия, Конституция гарантирует право на проведение собраний, митингов и иных обозначенных публичных мероприятий и участие в них только при условии их мирного характера без применения оружия и насилия, так как в

силу своих масштабов такие мероприятия могут затрагивать права и свободы широкого круга лиц, не только инициаторов и участников, но и непосредственно не вовлеченных в них лиц, деятельность объектов инфраструктуры жизнеобеспечения населения и других важных объектов, а также сопровождаться нарушениями общественного порядка и посягать на иные конституционно значимые ценности.

В связи с этим право на мирные собрания не является абсолютным и может быть законодательно обусловлено. В статье 32 Конституции закреплено, что пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц. Такой подход дополнен и общими для всех прав положениями статьи 39 Конституции, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения, а право на мирные собрания не отнесено к числу прав и свобод, не подлежащих ограничению ни в каких случаях. Из этого следует, что с соблюдением указанных конституционных положений в законе могут быть предусмотрены отдельные ограничения и запреты при пользовании гражданами правом на мирные собрания.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд, законодатель, принимая такие законы, обязан исходить из конституционных пределов допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, не искажая существа конституционных прав и свобод и не вводя таких ограничений, которые не согласуются с конституционно определенными целями. Любые законодательные ограничения прав и свобод человека должны быть адекватными законно обоснованным целям и отвечать требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности (нормативное постановление от 6 марта 2023 года № 4 и другие).

В соответствии с пунктом 3 статьи 4 Конституции международные договоры, ратифицированные Казахстаном, имеют приоритет перед его законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются его законодательством. Обозначенные в законодательстве Казахстана подходы корреспондируются с положениями основополагающих международных правовых актов.

Так, во Всеобщей декларации прав человека (принята резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (далее – ООН) от 10 декабря 1948 года) сказано, что каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное их выражение; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ; каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций. При

осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе (статья 19, пункт 1 статьи 20 и пункт 2 статьи 29).

В Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи ООН от 16 декабря 1966 года и ратифицированном Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года, признается право на мирные собрания. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые налагаются в соответствии с законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц (статья 21).

2. Закон, как отмечено в его преамбуле, регулирует общественные отношения, направленные на реализацию установленного Конституцией права граждан Республики Казахстан собираться мирно и без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. В качестве принципов организации и проведения мирных собраний закреплены ненасильственный характер, законность, обеспечение государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц, добровольность участия, презумпция в пользу проведения мирных собраний и ответственность сторон (статья 3).

Законодательно предусмотрен уведомительный порядок проведения некоторых форм мирного собрания. Согласно подпункту 11) статьи 1 Закона уведомление – предварительное оповещение о намерении провести в определенном месте и в определенное время мирное собрание в форме пикетирования, собрания или митинга, направляемое организатором мирного собрания местному исполнительному органу.

Цель уведомления (не позднее чем за пять рабочих дней до дня проведения) – предварительное информирование местного исполнительного органа о планируемом мирном собрании для принятия необходимых мер по оказанию содействия в его проведении с назначением своих представителей и предоставлением соответствующей информации организаторам и участникам, включая обеспечение общественного порядка, предоставление медицинской и иной помощи (подпункт 3) статьи 4, подпункт 4) пункта 1 статьи 5, подпункт 3) пункта 1 статьи 6, подпункты 5) и 6) пункта 3 статьи 8 Закона).

В Замечании общего порядка № 37 (2020) о праве на мирные собрания (статья 21), принятом Комитетом ООН по правам человека на его 129-й сессии (29 июня – 24 июля 2020 года), отмечено, что уведомительный порядок, в соответствии с которым лица, намеревающиеся организовать мирное собрание, должны заблаговременно уведомлять об этом органы власти и предоставлять определенные важные сведения, допустим в

той мере, в которой это необходимо, чтобы позволить таким органам обеспечить беспрепятственное проведение мирных собраний и защитить права других лиц. В практике международных правозащитных структур признается, что такое требование не нарушает сущности права на мирные собрания и служит его примирению с правами и свободами других лиц, предотвращению беспорядков и преступлений на основе баланса частных и публичных интересов.

В Законе регламентирован порядок подачи и рассмотрения уведомления. Оно должно содержать обязательные реквизиты, в частности, цель и форму мирного собрания, место, дату, время начала и окончания, регламент его проведения, сведения об установлении юрт, палаток и иных сооружений и другие (статья 10). В целях надлежащей реализации конституционного права граждан, закрепленного статьей 32 Конституции, осведомленности о предстоящих событиях и планирования ими соответствующих мероприятий на местный исполнительный орган возложена обязанность по размещению на своем интернет-ресурсе перечня специализированных мест для организации и проведения мирных собраний, а также информации об их занятости (подпункт 10) пункта 3 статьи 8). При этом законодательно не раскрыто содержание такой информации, которое имеет важное значение для организатора собрания при направлении уведомления в местный исполнительный орган (при выборе места, даты, времени и решении иных организационных вопросов).

Конституционный Суд считает, что информация о занятости специализированных мест, размещаемая на интернет-ресурсе местного исполнительного органа, должна давать гражданам четкое представление как минимум о планируемых мероприятиях, месте и дате их проведения, времени их начала и окончания, предполагаемом количестве участников.

Поступившие уведомления регистрируются в местном исполнительном органе и рассматриваются в срок три рабочих дня. При этом Закон не содержит четких требований об обязательном принятии местным исполнительным органом решения по уведомлению и согласованию указанной в нем формы мирного собрания. Об этом свидетельствует положение части второй пункта 1 статьи 11: "В случае отсутствия ответа местного исполнительного органа по истечении срока рассмотрения уведомления организатор проводит мирное собрание согласно поданному уведомлению". Кроме того, согласование местного исполнительного органа требуется только при установлении юрт, палаток, иных сооружений и в других случаях (подпункт 5) пункта 3 статьи 5, подпункт 4) пункта 3 статьи 6, подпункт 3) пункта 3 статьи 8, подпункты 7) и 8) пункта 3 статьи 10, подпункт 1) части первой пункта 1 статьи 11, пункт 3 статьи 16).

Часть первая пункта 1 статьи 11 Закона содержит варианты решений местного исполнительного органа при рассмотрении уведомлений, но не устанавливает порядка (последовательности) и условий их принятия. Положение подпункта 2) указанной части

носит общий характер со ссылкой на статью 14 Закона, не содержит конкретных, подлежащих оценке на конституционность оснований для отказа в проведении пикетирования, собрания или митинга, и само по себе не ущемляет право гражданина на проведение мирных собраний и участие в них.

При поступлении конкурирующих уведомлений Закон предусматривает способы разрешения возникших коллизий. Пункт 3 статьи 9 определяет: "В случае, если на проведение мирного собрания в одном и том же месте и (или) по одному и тому же маршруту следования либо в одно и то же время одновременно претендует несколько организаторов мирных собраний, очередность использования указанного места определяется местным исполнительным органом исходя из времени получения им соответствующего уведомления или заявления от организатора мирных собраний". Из этого следует, что последовательность проведения мирных собраний на определенном специализированном месте, при отсутствии других оснований для отказа, определяется местным исполнительным органом исходя из времени получения им соответствующих уведомлений. При этом такая очередность может устанавливаться в рамках одного дня в пределах общего времени проведения мирных собраний – с 9 часов до 20 часов (пункт 4 статьи 9 Закона) либо другого периода с учетом конкретной ситуации, целей и масштабов мирных собраний, требуемых мер обеспечения общественного порядка и иных обстоятельств.

Кроме того, Закон содержит взаимосвязанные и взаимообусловленные нормы, направленные на максимальный учет интересов граждан, желающих организовать мирное собрание и участвовать в нем, в случае занятости специализированных мест или наличия иных серьезных причин для этого. Предусмотренные такими нормами инструменты реализуются в рамках согласительных процедур между организаторами мирных собраний и местными исполнительными органами. Данные законодательные положения предполагают внесение в установленный срок местными исполнительными органами организаторам мирных собраний предложения об изменении места и (или) времени проведения мирных собраний (подпункт 4) пункта 3 статьи 8, подпункт 3) части первой пункта 1 статьи 11). В случае согласия организатора мирного собрания с таким предложением местный исполнительный орган не вправе отказать в проведении мирного собрания. При отсутствии ответа организатора мирного собрания о согласии или выражении им несогласия с изменением места и (или) времени проведения мирного собрания местный исполнительный орган выносит решение об отказе в проведении мирного собрания (пункт 3 статьи 11, подпункт 10) пункта 1 статьи 14 Закона).

Проведение нескольких совпадающих по времени публичных мероприятий в одном и том же месте или осуществление строительно-монтажных работ в таком месте может приводить к ненадлежащей реализации права граждан на мирные собрания, представлять серьезную угрозу жизни и здоровью их участников, а также находящихся

рядом с указанным местом других лиц, в том числе из-за реального риска возникновения и нарастания конфликта между ними. Поэтому ограничение, связанное с отказом в проведении мирного собрания, является разумным, соразмерным и не превышает конституционных пределов допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина. Оно согласуется с пунктом 5 статьи 12 Конституции, согласно которому осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность.

Конституционный Суд полагает, что указанные законодательные положения необходимо применять в их системной взаимосвязи. Из этого следует, что принятию решения об отказе в проведении мирного собрания со ссылкой на подпункт 10) пункта 1 статьи 14 Закона должно обязательно предшествовать направление местным исполнительным органом организатору мирного собрания предложения об изменении места и (или) времени проведения планируемого им мирного собрания, если в предполагаемое время проведения такого мероприятия в специализированных местах для организации и проведения мирных собраний запланированы другие официальные, культурные, зрелищные культурно-массовые, физкультурно-оздоровительные, спортивные и иные мероприятия или осуществляются строительные-монтажные работы.

В Законе содержится императивное требование: "Решение об отказе в проведении мирных собраний должно быть обоснованным и мотивированным и может быть обжаловано в соответствии с законом Республики Казахстан" (пункт 2 статьи 14). Поэтому в каждом конкретном случае решение об отказе в проведении мирного собрания на основании подпункта 10) пункта 1 статьи 14 Закона должно основываться на тщательном анализе всех имеющихся обстоятельств и возможных рисков с учетом целей, актуальности, общественной значимости и масштабов мероприятий, а также иных объективных факторов.

При таком понимании Конституционный Суд не усматривает нарушения подпунктом 10) пункта 1 статьи 14 Закона конституционного права гражданина Республики Казахстан, закрепленного статьей 32 Конституции.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 3 статьи 72 и пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 3) пункта 4 статьи 23, статьями 55–58, 62, пунктом 4 статьи 63 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 65 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан", в рамках предмета обращения Конституционный Суд Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать соответствующими Конституции Республики Казахстан подпункты 2) и 3) части первой пункта 1 статьи 11 Закона Республики Казахстан "О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан".

2. Признать соответствующим Конституции Республики Казахстан подпункт 10) пункта 1 статьи 14 Закона Республики Казахстан "О порядке организации и проведения мирных собраний в Республике Казахстан" во взаимосвязи с положениями подпункта 4) пункта 3 статьи 8, подпункта 3) части первой пункта 1 и пункта 3 статьи 11 данного Закона в следующем истолковании: местный исполнительный орган отказывает в проведении мирного собрания по данному основанию, если в установленный срок не получен ответ о согласии или выражено несогласие организатора мирного собрания с предложением об изменении места и (или) времени проведения мирного собрания.

Внесение местным исполнительным органом такого предложения организатору мирного собрания перед принятием решения об отказе является обязательным.

3. Настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики Казахстан, окончательным и обжалованию не подлежит.

4. Опубликовать настоящее нормативное постановление на казахском и русском языках в периодических печатных изданиях, получивших право на официальное опубликование законодательных актов, единой системе правовой информации и на интернет-ресурсе Конституционного Суда Республики Казахстан.

*Конституционный Суд
Республики Казахстан*