ОТЧЕТ

о результатах мониторинга реализации права казахстанцев на мирные собрания в 2016 году

Сбор информации: Андрей Гришин

Составитель отчета: Андрей Гришин (по методике Сергея Дуванова)

От составителей

Казахстанское Международное бюро по правам человека и соблюдению законности на протяжении своей деятельности проводит постоянный мониторинг свободы мирных собраний (МС) в Казахстане. На более системном уровне - с 2010 года.

Основной задачей мониторинга является изучение правоприменительной практики в области свободы мирных собраний в Республике Казахстан через непосредственное наблюдение за проводимыми мирными собраниями, получение информации от участников мирных собраний или через публикации в СМИ и социальных сетях.

Наблюдения проводятся по возможности во всех регионах Казахстана. В мониторинг включаются непосредственные наблюдения там, где есть представительства Бюро по правам человека, свидетельства участников мирных собраний, информация из СМИ и социальных сетей. Однако не исключено, что некоторые немногочисленные публичные акции могли и не попасть в мониторинг.

Данный мониторинг представляет собой процедуру фиксации мирных собраний граждан по стандартным параметрам, предполагающим сбор количественных показателей, определение тематики проводимых собраний, степень их законности, реакцию властей и последствия для организаторов и участников в случае их несанкционированности. Полученные результаты в сопоставлении с аналогичными данными прошлых лет позволяют провести сравнительный анализ и определить динамику ситуации с правами казахстанцев в части мирных собраний.

В ходе наблюдения и сбора информации по мирным собраниям, использовались специальные стандартизированные карты наблюдений, которые после их заполнения явились первичными документами для получения соответствующих обобщенных статистических данных и проведения анализа. В иных случаях стандартизированные карты заполнялись по информации из СМИ и социальных сетей с максимальным уточнением деталей, в тех случаях, когда это было возможно.

Настоящий отчет составлен на базе результатов мониторинга, проведенного с 1 января по 31 декабря 2016 года.

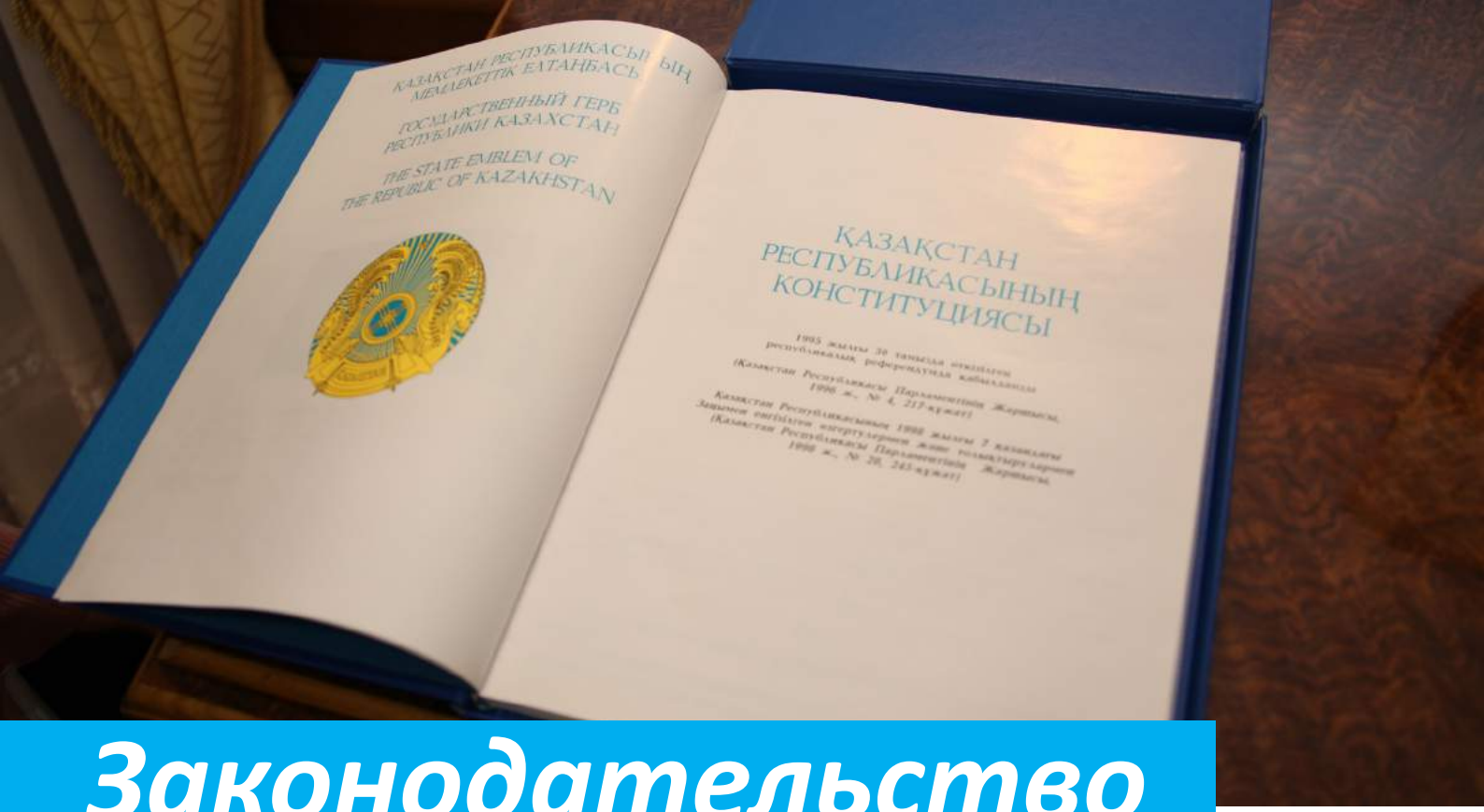
Содержание:

	Стр.
Введение	3
Законодательство	4
Общие результаты мониторинга	6
Динамика гражданской активности (количественные показатели)	8
Характер мирных собраний (качественные показатели)	10
Формы мирных собраний (качественные показатели)	15
Законопослушность граждан при проведении мирных собраний	17
Реакция акиматов, прокуратуры и полиции	20
Присутствие полицейских	21
Задержания участников мирных собраний	24
Осуждения участников мирных собраний	26
Общая статистика	28
ВЫВОДЫ	29

Введение

2016 год продолжил тенденцию, когда после расстрела бастующих нефтяников в Жанаозене и Шетпе население страны осознало опасность возможной реакции власти, что значительно сказалось на снижении числа мирных акций протеста. При этом в стране нисколько не снижается число проблемных вопросов, однако в отсутствие политической оппозиции, независимых СМИ и фактического запрета на проведение мирных собраний диалог власти с народом оказался утерян. Однако нельзя говорить о том, что протестные акции прекратились совсем. Сейчас наблюдается другая тенденция – акции протеста чаще стали носить спонтанный характер и они могут проходить в иных формах (например, публичного суицида или применения насилия к представителям власти, но в нашем мониторинге подобные действия не учитывались) – все это отражение политики замалчивания существующих проблем, подавления гражданской активности и пресечения каналов коммуникаций между обществом и властью.

В 2016 году процедура мониторинга представляла собой непосредственное присутствие монитора на месте проведения мирного собрания и визуальную фиксацию всего происходящего (в тех случаях, когда собрание проходило в регионе, имеющим филиал Бюро по правам человека и не носило спонтанного характера). В тех регионах, где отсутствовали мониторы, информация была получена через СМИ, социальные медиа и коммуницирование с участниками. В обоих случаях техника сбора информации стандартизирована и предполагает фиксацию места проведения, формы проведения собрания, его организаторов (если таковые имеются), тематики собрания, подсчет количества участников, определение продолжительности мероприятия, наличие атрибутики (плакаты, транспаранты, листовки и т.п.), присутствие сотрудников прокуратуры и полицейских и их действия. Также в ряде случаев мониторы продолжали наблюдение на судебных процессах в отношении организаторов и участников мирных собраний, а также людей, которым приписывали организацию и участие (в тех случаях, когда суды проводились в регионах, имеющих филиалы Бюро по правам человека, и если судебные заседания не были закрыты в нарушение казахстанского законодательства). В обязанности мониторов входило получение устной информации о санкционированности мероприятия, а в случае их несанкционированности причин этого. Вся эта информация заносилась в стандартизированные карты наблюдения, что послужило исходной информацией для составления данного отчета.



Законодательство

Порядок проведения мирных собраний в РК регулируется тремя законами и одним подзаконным актом:

Конституция РК. Статья 32. «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».

Международный пакт о гражданских и политических правах (согласно Конституции РК, данный закон является законом прямого действия и имеет приоритет над законодательством РК). Статья 21 «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».

Закон РК №2126 от 17 марта 1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан».

Решения маслихатов городского и областного уровня о выделении специализированных мест для проведения мирных собраний (в виде рекомендаций).

Наказание за нарушение Закона о мирных собраниях предусмотрено:

- Кодексом об административных правонарушениях (статья 488)

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

Предоставление руководителями и другими должностными лицами организаций участникам несанкционированного собрания, митинга, пикетирования, демонстрации или иного публичного мероприятия помещения либо иного имущества (средств связи, множительной техники, оборудования, транспорта) или создание иных условий для организации и проведения таких мероприятий -

влечет штраф в размере двадцати месячных расчетных показателей.

Действия, предусмотренные частями первой и второй настоящей статьи, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания либо организатором собрания, митинга, шествия, демонстрации, -

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

- Уголовным кодексом РК (статья 400)

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

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

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

Общие результаты мониторинга

В ходе данного мониторинга, проводимого с января по декабрь 2016 года, мирные собрания были зафиксированы в 15 городах Казахстана (см. табл.№1)

Всего в 2016 году в ходе мониторинга в Казахстане было зафиксировано 52 мирных собраний. Для сравнения – в 2015 году в 10 городах Казахстана, участвующих в оценке, было зафиксировано 71 мирное собрание. Таким образом, в 2016 году мирных собраний в Казахстане было на 27,1% меньше, чем в прошлом году, что укладывается в динамику падения количества публичных акций с 2012 года, после применения силы к протестующим в Жанаозене и Шетпе в конце 2011 года. Падение могло бы быть сильней, однако попытка проведения земельной реформы вызвала ряд протестов по всей стране, что серьезно отразилось как на показателях данного мониторинга, так и в целом на политической ситуации в стране.

Количество мирных собраний в 2016 году

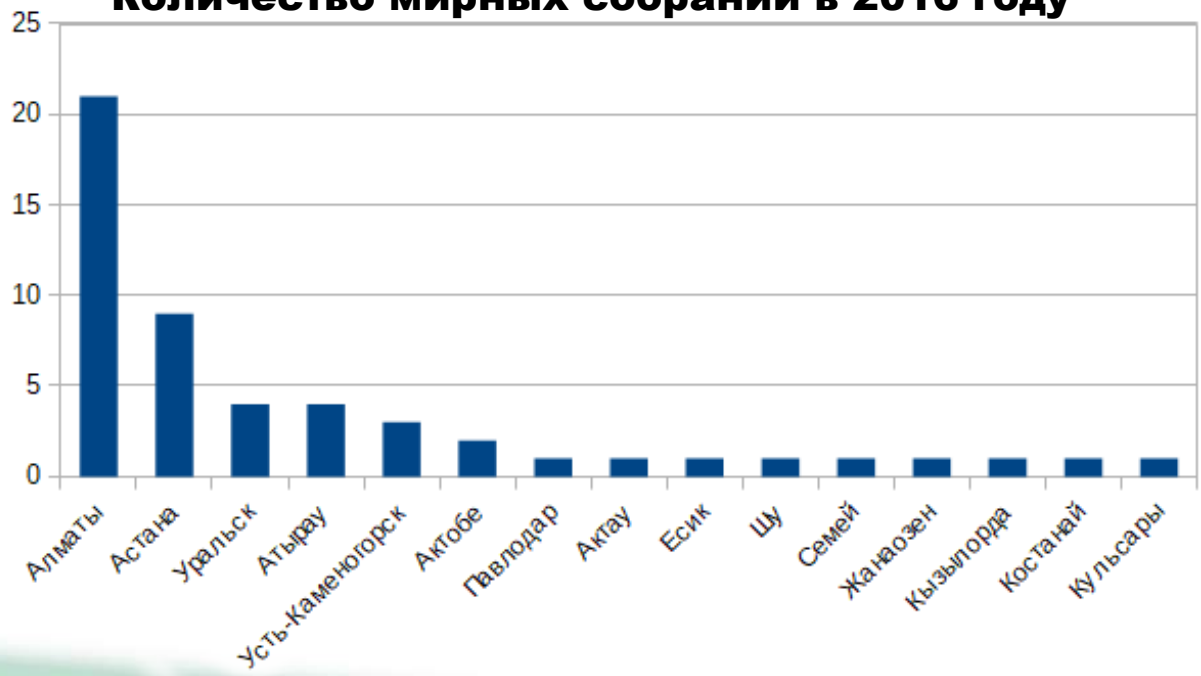


Табл. №1 Количество мирных собраний в 2016 году

Алматы*	21 (40%)
Астана	9 (17%)
Уральск	4 (7,5%)
Атырау	4 (7,5%)
Усть-Каменогорск	3 (6%)
Актобе	2 (4%)
Павлодар	1 (2%)
Актау	1 (2%)
Есик	1 (2%)
Шу	1 (2%)
Семей	1 (2%)
Жанаозен	1 (2%)
Кызылорда	1 (2%)
Костанай	1 (2%)
Кульсары	1 (2%)
ВСЕГО	52 (100%)

Примечание:

Одно из собраний в Алматы состоит из трех частей, но поскольку все три части проходили в один день, участники были одни и те же, и собрание посвящалось одному вопросу, то это собрание зафиксировано как одно. Также два собрания в Алматы, по одному в Уральске, Актау, Костанае и Павлодаре, по сути, не состоялись из-за противодействия сил полиции, однако поскольку полиция применяла меры по разгону или задержаниям людей, часть из которых привлекли к ответственности как за состоявшееся мероприятие, то эти собрания были включены в мониторинг.

Динамика митинговой активности (количественные показатели)

Полученные сведения дают нам возможность определить показатель митинговой активности по каждому региону, где были зафиксированы мирные собрания, так и в целом по стране (учитывая показатели предыдущих лет).

Индекс митинговой активности - это соотношение количества мирных собраний на единицу времени (1 месяц). Другими словами - цифровое выражение количества мирных собраний, проведенных за один месяц.

В предлагаемой ниже таблице представлены «индексы митинговой активности» в охваченных регионах и динамика активности в целом по стране.

Табл. №2 Индексы митинговой активности по годам и городам

	2010	2011-12	2012-13	2014	2015	2016
Алматы	4,0	6,4	4,0	3,5	2,4	1,7
Астана	0,6	1,5	2,3	3,1	1,8	0,7
Уральск	0,2	2,6	2,8	1,2	0,75	0,3
Караганда	0,4	0,6	0,5	0,4	0,1	-
Актау	-	2,4	0,5	0,1	0,1	0,1
Павлодар	0,1	6,4	4,0	0,17	0,1	0,1
Усть-Каменогорск	0,2		0,17	0,1		0,25
Талдыкорган					0,17	
Актобе				0,25	0,1	0,17
Атырау				0,17	0,33	0,33
Шымкент			0,17		0,1	
Костанай				0,1		0,08
Жезказган					0,17	
Есик						0,08
Шу						0,08
Семей						0,08
Жанаозен						0,08
Кызылорда						0,08
Общий показатель	5,8	15,4	10,5	9,5	5,9	4,3

В 2016 году каждый месяц в Казахстане происходило в среднем 4.3 мирных собраний, тогда как в предыдущие пять лет этот показатель был более высок, даже с учетом того, что не все города страны были вовлечены в мониторинг мирных собраний (пик пришелся на 2011 год в связи с забастовками нефтяников на Западе республики). При этом стоит учесть, что, как будет показано ниже, 19 собраний касались одной темы – земельной реформы и одно было против осуждения лидеров, проводивших собрание по этому вопросу в Атырау. То есть 38,5% мирных собраний были посвящены одной теме и существенно повлияли на все показатели.

Самая высокая митинговая активность зафиксирована в Алматы – 21 мирное собрание, что составляет 40% от общего количества собраний по Казахстану.

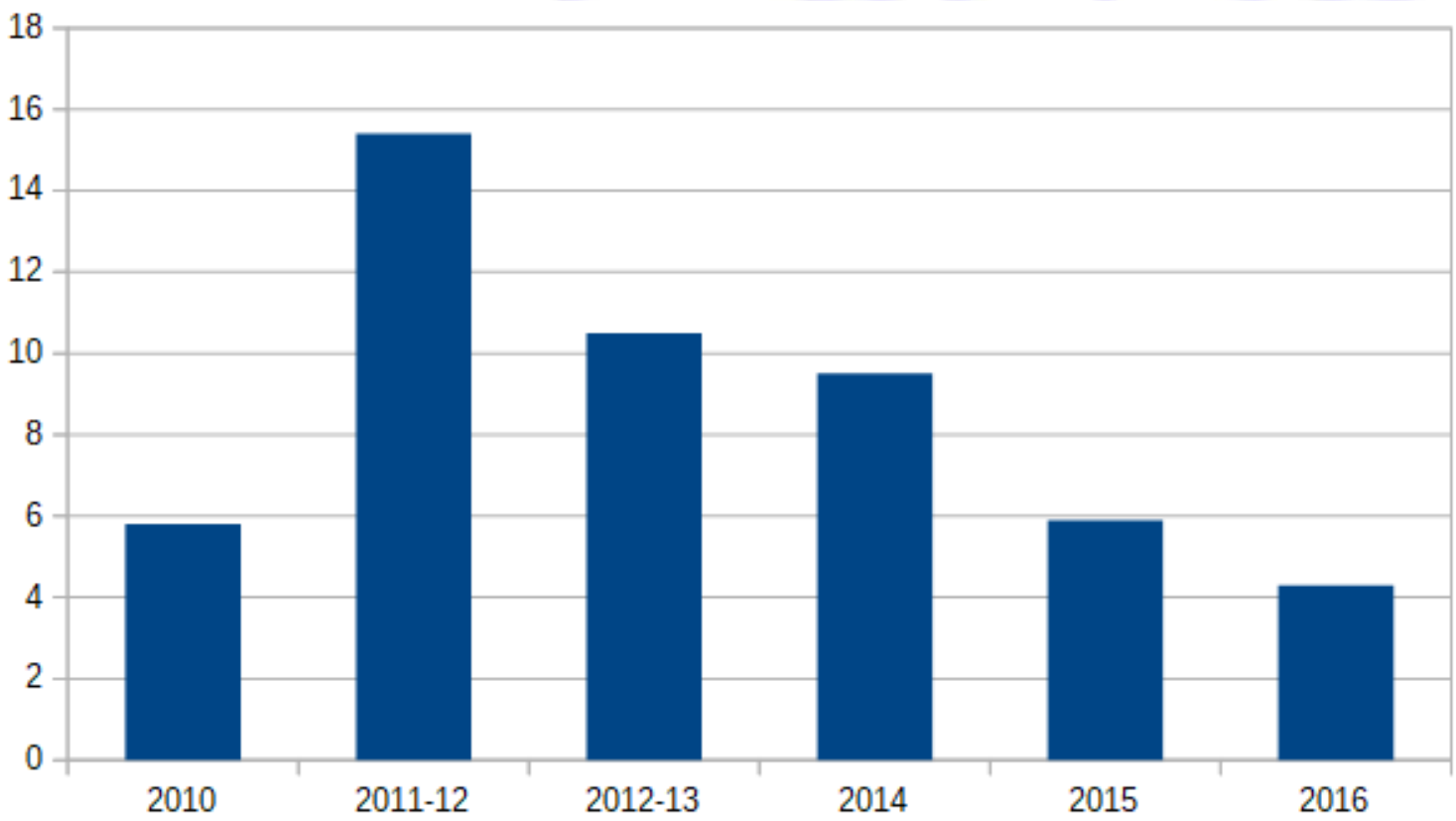
Ниже митинговая активность в Астане – там за год зафиксировано 9 мирных собраний или 17% от общего числа и падение по сравнению с прошлым годом составило 41% (22 МС).

На третьем месте по числу проведенных собраний – Атырау и Уральск, где состоялось по 4 публичных акций. В первом случае произошло снижение активности на 44%, во втором – осталось без изменений.

Несколько вырос показатель активности в Усть-Каменогорске. В 2016 году состоялось 3 мирных собрания (проводимых одними и теми же двумя людьми), в 2015 таковых не проводилось.

В остальных городах мирные собрания проводились либо на уровне 1-2 в год, либо не были зафиксированы вообще. (См. таблицу 1)

Динамика митинговой активности по годам



Характер мирных собраний (качественные показатели)

При анализе мы делим все зафиксированные мирные собрания на три группы – политические, экономические и социальные.

Политическими считаются собрания, содержащие критику власти; проявление политической нелояльности; протесты, адресованные к власти; требования освобождения заключенных политиков и общественных деятелей; критика политики и политических деятелей других государств.

К *экономическим* относятся акции, посвященные вопросам взаимоотношения с работодателями; долевого строительства, ипотеки, решения жилищных проблем; банковской сферы; коммунального хозяйства;

К *социальным* относятся собрания, касающиеся всего спектра общественных проблем - судопроизводства; действий силовых органов; экологии; проблем отдельных социальных групп; решений социально-культурных вопросов.

Начиная с 2010 года, просматривается устойчивая тенденция деполитизации мирных собраний в Казахстане (см. табл. №3). Однако 2016 год продемонстрировал рост собраний по политической тематике (при этом одно собрание было непосредственно посвящено критике действующего президента), и в то же время 19 мирных собраний в социальной сфере прошло на грани с политическими требованиями.

Если в 2010 году в стране 40% всех митингов были политическими, то после политическая составляющая мирных собраний пошла на снижение. Однако в 2016 году в этом отношении произошли некоторые изменения. 15,5% всех акций касались политических требований, но что самое важное – это, так называемые, «земельные протесты». По стране прошел ряд митингов и одиночных акций против земельной реформы, позволяющей приобретать землю иностранцам. В ходе мониторинга было зафиксировано 19 таких акций или 36,5% от всех проведенных собраний или попыток проведения собраний. Несмотря на то, что требования протестующих касались социальной сферы – недопустимости продажи земли иностранцам - в то же время граждане выступали против самих поправок в Земельный кодекс, а также в некоторых случаях люди во время подобных акций протеста требовали отставки президента Назарбаева. Очевидно, несмотря на то, что официально целью заявленных акций была отмена поправок в Земельный кодекс, т.е. требования социальные, участники митингов зачастую хотели сказать нечто большее.

Превалирующие темы мирных собраний:

Политические – требования исключить поправки в Земельный кодекс, позволяющие иностранцам приобретать в собственность землю; требования освобождения или прекращения судебных процессов в отношении общественных деятелей и политиков.

Экономические – требования дольщиков и ипотечников к банкам.

Социальные – земельная реформа; несправедливые с точки зрения протестующих судопроизводства и действия или бездействия следственных органов.

Стоит отметить, что все акции, за исключением одной на эко-тему в Алматы (с участием нескольких активистов Общенациональной социал-демократической партии), проходили без участия политических партий и политической оппозиции. Все инициативы исходили либо от небольших групп, либо отдельных лиц, в ряде случаев (земельные протесты) трудно было выявить организаторов.

Табл. №3 Характер мирных собраний по годам

	Политические	**Экономические**	**Социальные**
2010 год	40%	53%	7%
2011-2012 год	9%	58%	33%
2012 -2013 год	(1 акция)	70%	29%
2014 год	-	49%	51%
2015 год	-	45%	55%
2016 год	15.5%	15.5%	69%

Диграмма мирных собраний по года (значения в %)

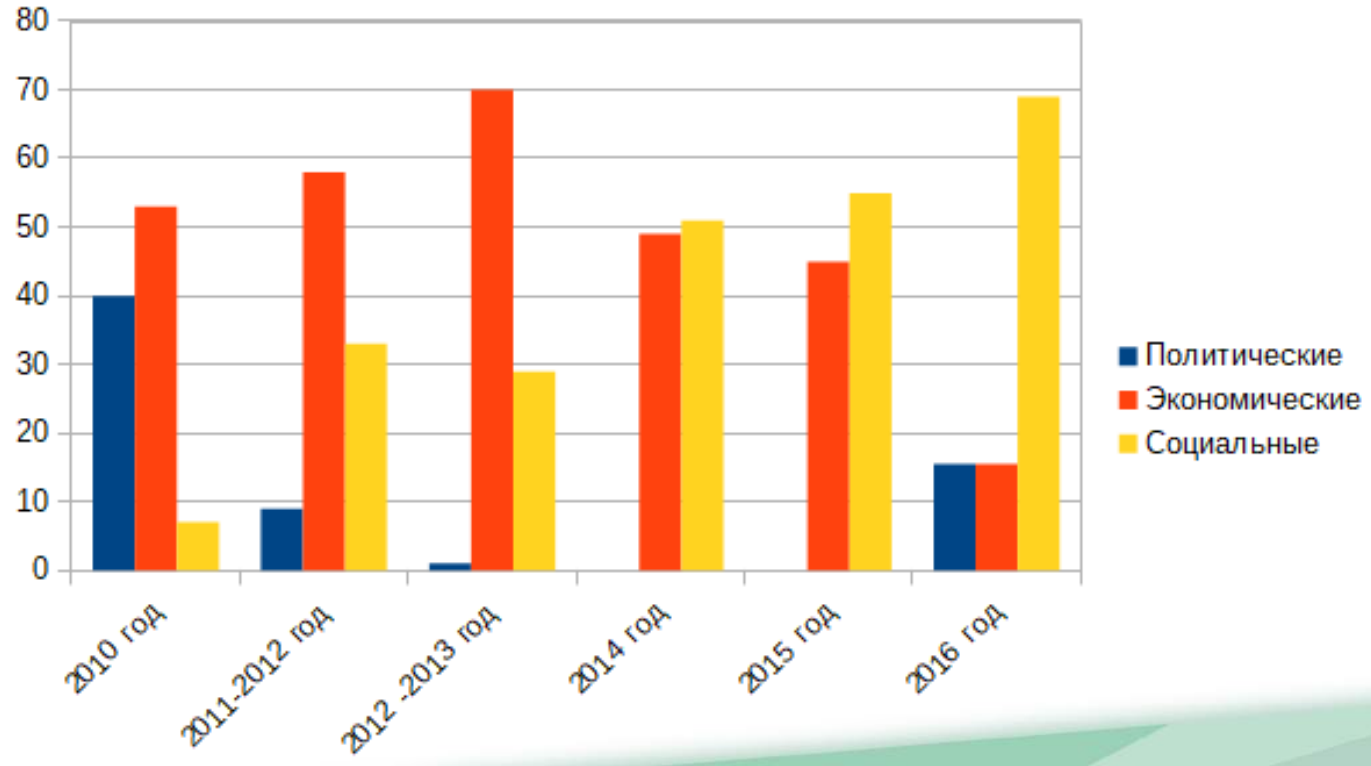


Табл. №4. Основные темы мирных собраний в 2016 году и их количество

Темы собраний	Количество
ПОЛИТИЧЕСКИЕ	
Освобождение политзаключенных, против политических преследований и тюремного заключения государственных деятелей	5
Против приписываемой поддержки США «земельных протестов»	1
Против культа личности президента	1
Памяти жертв Жанаозена и Шетпе	1
	8
ЭКОНОМИЧЕСКИЕ	
Проблемы дольщиков и ипотечников	6
Система оплаты в общественном транспорте «Онай»	1
Против требования новых ветеринарных справок	1
	8
СОЦИАЛЬНЫЕ	
Земельная реформа	19
Судопроизводство	4
Действие или бездействие полиции	4
В защиту животных	3
Против выселений	3
Против бытового насилия и в защиту женщин	2
Против передачи национальных парков в частные руки	1
	36
ВСЕГО	**52**

В 2016 году из сформировавшихся групп наибольшую активность проявило движение ипотечников «Обеспечим народ жильем» (альтернативное более радикальному и нелояльному властям движению «Оставим народу жилье!», практически прекратившему свое существование) – 5 акций; гражданская инициатива из Алматы «Справедливость» (участники - пострадавшие от судебного произвола) – 2; феминистская инициатива KazFem – 2 акции; три зоозащитные организации провели по одной акции.

С другой стороны «земельные протесты» показали, что если в обществе назрел вопрос, то несколько инициаторов способны собрать в одном месте сотни или даже одну-три тысячи не связанных между собой человек, также граждане способны к самоорганизации с помощью социальных сетей и мессенджеров. Таким образом прошли крупные по казахстанским меркам собрания в Атырау, Семее, Актобе, Алматы. Несмотря на многочисленные задержания, штрафы и административные аресты, уголовные дела в отношении некоторых активистов, протесты привели к тому, что президент Назарбаев был вынужден наложить мораторий на действие внесенных поправок.

Стоит отметить, что многочисленные акции ипотечников и дольщиков в прошлые годы возымели свое действие и привели к тому, что правительство стало решать проблемы

этих групп. Показательно, что те люди, чьи проблемы решаются, сразу же прекращают принимать участие в мирных собраниях, проводимыми их бывшими товарищами по несчастью.

Наконец, в сравнении с прошлым годом активность общественных организаций в части проведения публичных акций незначительно выросла и составила 29% (15 МС), тогда как в прошлом году доля публичных акций, проводимых различными общественными организациями, составила 18% (еще годом ранее этот показатель составлял 42%).

Волна протестов против действия поправок в Земельный кодекс началась 20 апреля 2016 г. и частично схлынула после сообщения 5 мая о наложении президентом РК Назарбаевым моратория на вступление поправок в силу. Всего по стране прошло около двух десятков протестных акций, собравших от одного до двух с половиной тысяч человек. Все акции прошли мирно и за исключением Кызылорды, Актау и Алматы закончились без силового вмешательства полиции. Более того, в ряде городов местная администрация на уровне акимов и их заместителей (Атырау, Жанаозен, Уральск) показали готовность вести диалог с народом.

21 мая 2016 в ряде городов Казахстана граждане намеревались провести мирные акции протеста с требованием полностью отменить поправки в Земельный кодекс, увеличивающие срок аренды земли для иностранцев и позволяющих право выкупа еще 7,14 миллионов гектар. В этот раз власти использовали различные методы, чтобы не допустить проведения собраний. В Астане, Алматы и Уральске трех гражданских активистов арестовали накануне по обвинению в совершении уголовных преступлений, в Атырау восемь человек арестовано по обвинению в «пропаганде или публичных призывах к захвату или удержанию власти». В Алматы и Уральске накануне 21 мая полиция схватила более десятка гражданских активистов, после чего они были осуждены на различные сроки административного ареста.

21 мая, несмотря на угрозы и запреты со стороны власти в Астане, Алматы, Уральске, Костанае, Павлодаре были проведены попытки проведения митингов. Больше всего собралось людей в Алматы – свыше тысячи человек. В Уральске –

около ста человек, в остальных городах от 20 до 50. Везде полиция блокировала доступ к публичным местам, где планировались митинги. В Алматы полиция с применением силы задержала по разным данным от 800 до 1200 человек, в Уральске практически всех. Также задержания проводились в Костанае, Астане и Павлодаре. По информации Карагандинского областного филиала Бюро по правам человека в этот день по области превентивно было задержано до 40 человек, которые были в тот же день отпущены. Кроме того в ряде городов – Алматы, Астане, Уральске задержано свыше 50 журналистов.

В этот же день в Алматы проводилась блокировка Periscope, Facebook, Google, Youtube. Также заблокировали сайты казахской службы «Свобода / Свободная Европа» - azattyq.org и газеты «Уральская неделя».

Департамент внутренних дел Западно-Казахстанской области распространил сообщение, что в Уральске были предотвращены массовые беспорядки.

По официальным данным, всего по Казахстану в этот день предстал перед судом 51 человек: 4 человека были административно арестованы, 13 - оштрафованы, 34 - предупреждены, — сообщили в МВД.

30 мая на российском канале РЕН ТВ в программе «Военная тайна» вышли сюжеты о попытке организации «Майдана» в Казахстане, обвинив в этом Запад и казахских националистов. Ранее, в казахстанской редакции российского «1 канала - Евразия» вышло два сюжета о том, что якобы земельные митинги проплачены определенными силами.

8 июня президент Назарбаев заявил: «Мы все знаем, что так называемые “цветные революции” имеют различные методы и начинаются с надуманных митингов, убийств, стремления захватить власть. Эти признаки проявились и у нас (…) Государство примет дополнительные меры по борьбе с теми, кто пытается расшатать общество и страну. Мы специально их рассмотрим и подведем итоги».

Формы мирных собраний (качественные показатели)

Наиболее популярны «классические» формы проведения мирных собраний – митинги и пикеты, в том числе одиночные.

Одиночные пикеты: согласно Закона о мирных собраниях, организатором проведения мирных собраний может быть только группа граждан или организация, тем самым одиночный пикет законодательно никак не прописан. В том числе и по этой причине каждый раз местные органы власти и силовые органы в разных городах по-разному подходят к участникам такой формы выражения протеста. В одних городах от пикетчиков требуют получения разрешения в местном исполнительном органе, как в случае проведения мирного собрания группой граждан, в других - к ним могут относиться снисходительно (это также это зависит от темы одиночного пикета).

Сравнительно с предыдущими годами стали несколько чаще использоваться «неклассические» формы выражения своего несогласия – шествия, хэппенинги и перекрытия трасс.

Хэппенинги: Проведение такого рода акций дает надежду их участникам не только привлечь дополнительное внимание СМИ через яркую подачу своего протеста, но одновременно с намерением сбить с толку полицию, прокуратуру и местные органы власти: такая форма не прописана в Законе о мирных собраниях, и далеко не каждый может разобраться, что происходит в данный момент – акция протеста или арт-представление.

Перекрытие трасс происходит, как правило, спонтанно (из четырех случаев только один был спланирован) и связаны с актуальностью проблемы в данный момент: например, угроза выселений.

Табл. №5 Формы мирных собраний в 2016 году

Митинг	Пикет	Одиночный пикет	Хэпенинг	Шествие	Перекрытие трасс	Приковывание цепью
21 (38%)	10 (19%)	9 (16%)	6 (11%)	4 (7%)	4 (7%)	1 (2%)
ВСЕГО:						55 (100%)*

** Некоторые мирные собрания меняли в процессе проведения форму или разделялись на несколько частей*

Продолжая страшную практику предыдущих лет, не имея возможности добиться справедливости по закону или путем мирных акций протеста и привлечения внимания СМИ, казахстанцы продолжают совершать публичные суициды. Подобное стало своего рода страшной формой протеста, в большей степени присущей именно для этой страны центрально-азиатского региона:

- *6 декабря 2016 г. в день профессионального праздника сотрудников прокуратуры Казахстана, у здания главного надзорного ведомства в Астане Майра Рысманова совершила акт самосожжения, протестуя против судебного приговора в отношении ее сына.*
- *В том же месяце в Шымкенте Нуркен Айнабеков доставлен в больницу с обширными ожогами после совершения акта самосожжения рядом с облпрокуратурой. Причиной послужило то, что его фирма выполнила госзаказ по строительству амбулатории в Шымкенте, но не получила выплат по нему.*
- *В июне житель Астаны, забаррикадировавшись в частном доме с газовым баллоном, грозился взорвать свой дом. Он не согласился с размером компенсации за дом, который уходил под снос в связи с расширением дороги. После нескольких часов переговоров с местными властями он пошел на уступки и отказался от своих намерений. Через несколько недель мужчине была выплачена компенсация.*
- *17 марта в Южно-Казахстанской области сотрудники правоохранительных органов пресекли попытку самоподжога одного из кандидатов в депутаты в Южно-Казахстанской области.*
- *25 февраля утром в Атырау перед зданием областного суда 29-летний местный житель совершил попытку самосожжения, предварительно облившись бензином.*

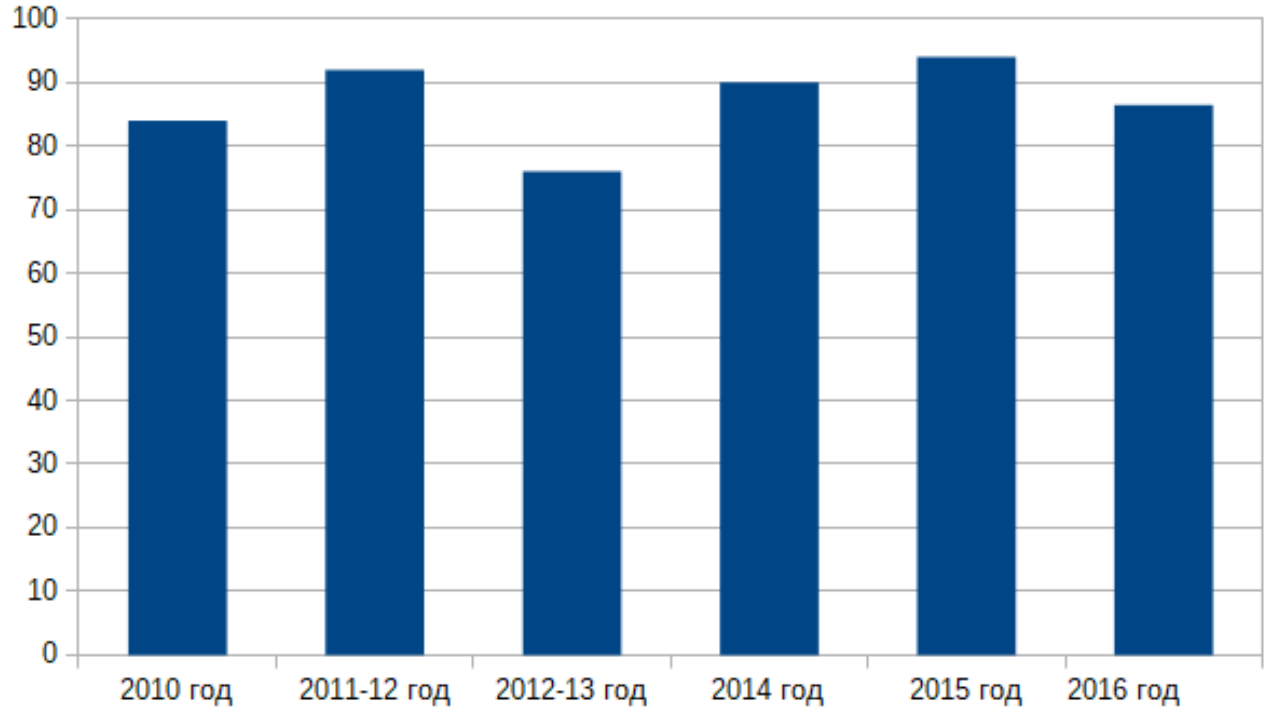
Законопослушность граждан при проведении мирных собраний

В соответствии с действующим законодательством, для проведения мирных собраний казахстанцы обязаны получать разрешение в местных органах исполнительной власти. Получение разрешения на проведение мирного собрания - это специальная процедура, предусматривающая выдачу разрешения или отказа в течение 5 дней после подачи заявления. В свою очередь заявление должно быть подано не менее чем за 10 дней до предполагаемого собрания.

Большинство граждан, проводящих публичные акции, традиционно игнорируют этот порядок, что приводит к конфликтам с властями. В таблице №6 даются сравнительные данные по несанкционированным митингам за прошедшие годы.

Табл. №6 Количество мирных собраний, проведенных без разрешений (в процентном соотношении)

2010	2011-12	2012-13	2014	2015	2016
84%	92%	76%	90%	94%	86,5%



Шесть лет мониторинга мирных собраний в Казахстане показывают, что подавляющее большинство мирных собраний в Казахстане проводится несанкционированно. Это наблюдается из года в год и можно сказать, что по факту этот закон не действует. Анализ данных позволяет говорить, что закон носит сугубо избирательный характер и применяется только в тех случаях, когда власти либо вообще не желают допустить проведение акции, либо желают наказать ее организаторов и участников. В этих случаях включается репрессивный механизм или создаются различные препятствия со стороны органов исполнительной власти или полиции, вплоть до разгона митингующих и ареста активистов, также могут следовать наказания, предусматривающего административную ответственность в виде серьезных денежных штрафов и административных арестов до 15 суток. В остальных редких случаях власти, как правило, вообще не реагируют на акции, либо делают это чисто формально.

В 2016 году из 52 зафиксированных мирных собраний только 5 были проведены строго в соответствии с законом, то есть с разрешения акимата. Из всего числа проведенных акций только в 8 случаях были поданы заявки, три из которых остались без удовлетворения, но собрания были проведены. В двух случаях собрания, возможно, были негласно разрешены, так как в их проведении были заинтересованы власти (например, против приписываемого вмешательства США во внутренние дела РК). Во всех остальных случаях организаторы публичных акций предпочитали не обращаться в органы власти.

Таким образом, 90% всех акций было проведено без разрешения властей, то есть с нарушением действующего законодательства. См. Табл. №7

Табл.№7 Санкционированные и несанкционированные собрания в 2016 году

Всего собраний за год **<u>из них:</u>**	**52 (100%)**
- проведенных с разрешения властей после подачи заявки	6 (11,5%)
- возможно с негласным разрешением	1 (2%)
- состоявшихся без получения санкции на проведение (из них 5 спонтанно)	45 (86,5%)

Мониторинг предусматривает выяснение причин, по которым граждане игнорируют закон о проведении мирных собраний.

Таблица №8 дает расклад причин, по которым организаторы мирных собраний не обращались в акиматы за разрешениями на проведение публичных акций.

	2010	**2011-12**	**2012-13**	**2014**	**2015**	**2016**
Принципиально: в качестве протеста против разрешительного принципа проведения мирных собраний, либо в ответ на вынесенный запрет.	25%	41%	0%	25%	12%	35,5%
Исходя из понимания, что все равно не разрешат	55%	42%	32%	31%	27%	24,5%
Не считали, что для такой формы выражения своего мнения требуется разрешение или для такого формата акции	19%	16%	68%	44%	61%	11%
Происходили спонтанно	-	-	-	-	-	11%
Неизвестно	-	-	-	-	-	18%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Анализ динамики изменений, указанных в таблице, позволяет сделать следующие выводы:

Все больше людей понимают, что обращение в местные исполнительные органы власти за разрешением на проведение мирного собрания бесполезно – не разрешат по тем или иным причинам или в лучшем случае направят в специально отведенное место на окраине города или за городской чертой. Тем самым граждане сознательно нарушают нормы Закона, который не только не работает, но и противоречит статье Конституции РК, гарантирующей гражданам право на проведение мирных собраний.

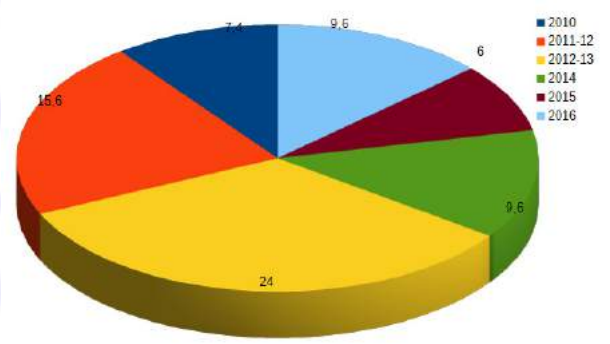
Также возникновение спонтанных собраний, которых практически не было в прошлые годы, указывает, что в подобных случаях процедура получения разрешения за десять дней до проведения собрания абсолютно бессмысленна.

Также в 13% люди считали, что их действия не подпадают под Закон о мирных собраниях, поскольку в нем нет трактовки хэппенинга, перфоманса, флэш-моба и других форм мирных собраний на грани с искусством.

Полученные данные мониторинга позволяют рассчитать показатель законопослушности граждан при проведении мирных собраний в Казахстане (показатель, отражающий соотношение санкционированных акций к общему количеству проведенных мирных собраний).

Табл. №9 «Индекс законопослушности»

2010 год	7.4%
2011-2012 год	15.6%
2012-2013 год	24.0%
2014 год	9.6%
2015 год	6.0%
2016 год	**9.6%**



В предлагаемой ниже таблице приводится статистика собраний, неразрешенных властями, с разбивкой по городам с расчетом «индекса законопослушности»

Табл. №10 «Индекс законопослушности» по городам в 2016 году

	Общее количество собраний	Несанкциони-рованные собрания	Санкциониро-ванные собрания	Неизвестно	Индекс законопос-лушности
Алматы	21	17	3	1	14%
Астана	9	6	3		33%
Уральск	4	4			0%
Атырау	4	4			0%
Усть-Каменогорск	3	3			0%
Актобе	2	2			0%
Павлодар	1	1			0%
Актау	1	1			0%
Есик	1	1			0%
Шу	1	1			0%
Семей	1	1			0%
Жанаозен	1	1			0%
Кызылорда	1	1			0%
Костанай	1	1			0%
Кульсары	1	1			0%

Также в 2016 году было заметно больше стихийных акций протеста (земельный вопрос, система оплаты в транспорте «Онай», новые требования к ветеринарным справкам для торговцев, выселения)

Реакция акиматов, прокуратуры и полиции

Согласно действующему законодательству и сложившейся практике, в случае проведения несанкционированных мирных собраний представители акиматов должны предупредить организаторов или участников о противоправности их действий и предложить им прекратить проведение публичной акции. В свою очередь представители прокуратуры должны разъяснить гражданам противоправность их действий. Однако местные органы власти и прокуратура реагируют на публичные акции достаточно выборочно. На одних собраниях они появляются и делают предупреждения, на других их может не быть или они могут стоять в стороне. Также предупреждения о прекращении проведения мирных собраний могут выноситься как представителями акиматов, так и прокуратурой и полицией (последние два варианта не предусмотрены законодательством). Но еще чаще пресечения и разгоны акций происходят без каких-либо предупреждений, а в ряде случаев еще до начала.

В таблице №11 показано количество случаев присутствия представителей местных органов власти, прокуратуры и количество вынесенных предупреждений в 2016 г.

Таблица №11 Присутствие органов власти и вынесение предупреждений в 2016 г.

	ПРИСУТСТВИЕ	ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
Прокуратура	12	4
Акимат	5	3
Полиция	41	5

Вынесенные предупреждения в процентном соотношении:

Таблице №12 Вынесение предупреждений по годам

2010	2011-12	2012-13	2014	2015	2016
37%	7%	5%	11,6%	17%	23%

В целом, внимание прокуратуры и акимата к мирным собраниям растет. С 2012 года этот показатель вырос почти в пять раз. При этом нужно отметить, что присутствие прокуроров и работников акиматов на митингах зависит от таких факторов, как:

а) наличие на митинге представителей оппозиции или нелояльно настроенных к власти общественных деятелей;
б) количество собравшихся на акцию;
в) острота и адресность критики в адрес властей;
г) место проведения.

Присутствие полицейских

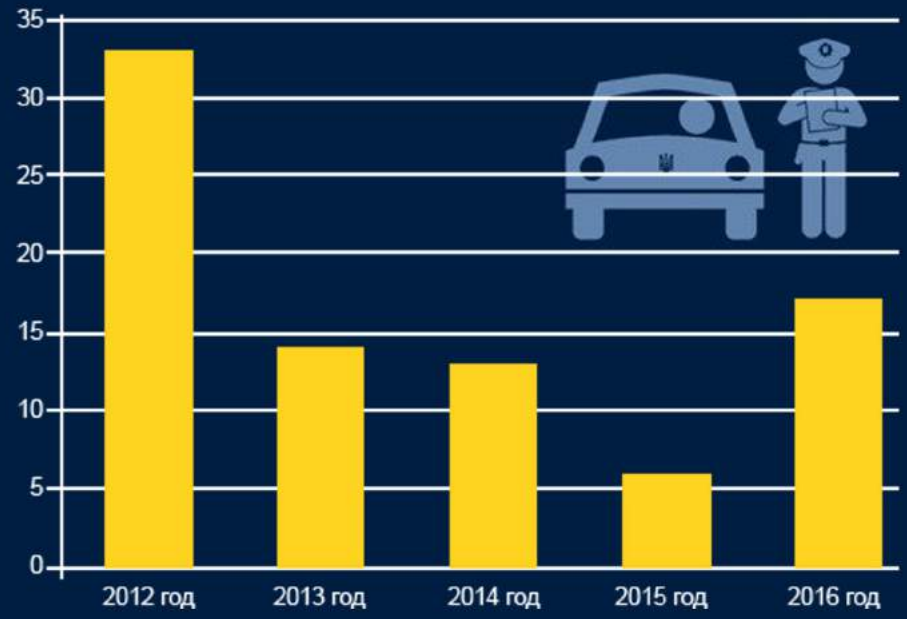
В 2016 году для обеспечения контроля над мирными собраниями было задействовано в целом 826 полицейских.

Согласно данным мониторинга, в 2016 году в среднем каждый митинг собирал 116 человек. Присутствовало на каждом мирном собрании в среднем 16 полицейских. Это примерно один полицейский на каждых семерых митингующих. Сравнительная таблица №13 дает представление динамики изменения данного показателя за все годы наблюдений. Прослеживается общая динамика уменьшения полицейского присутствия на митингах из года в год. С одной стороны включительно до 2016 года количество мирных собраний с острыми политико-социальными вопросами снижа-лось, как и количество участников мирных собраний. Однако всплеск активности в 2016 году и рост числа участников мирных собраний говорит о том, что в ряде городов просто недостаточно полиции, чтобы поддерживать соотношения «участники/полицейские» на прежнем уровне. Также в некоторых случаях (митинги в Атырау, Актобе) власти во избежание раздражающего фактора оставляли автобусы с полицейскими вдали от места проведения митинга, и поскольку такие акции происходят в мирном и конструктивном русле, то не было необходимости применения сил полиции для разгона собраний. В то же время мирный характер акций и участие в них представителей государства не мешает властям возбуждать постфактум административные дела в отношении участников собраний.

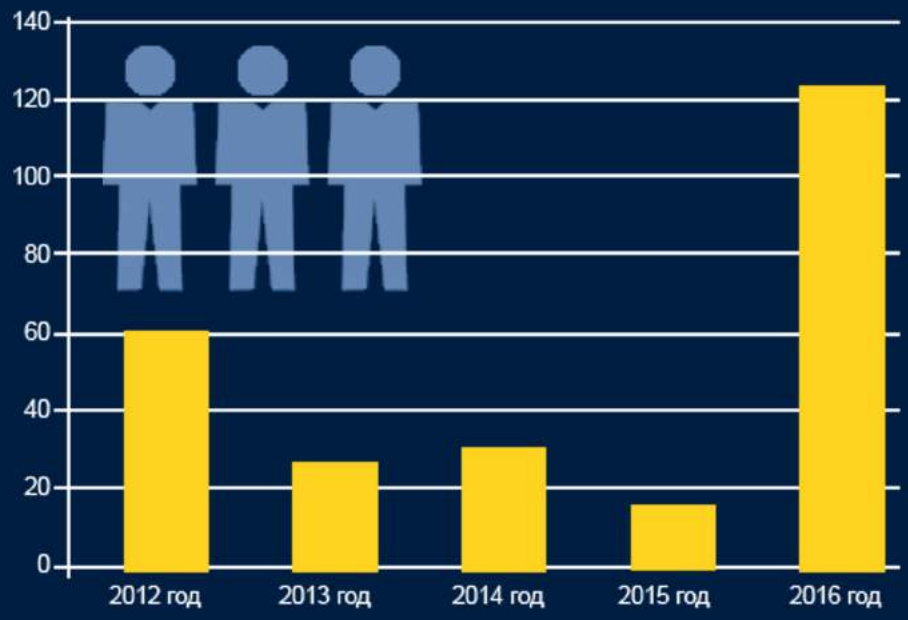
В последующих таблицах приводится индекс полицейского контроля в целом по стране по годам и за 2016 год по годам. Индекс полицейского контроля – соотношения количества полицейских к количеству участников мирного собрания.

Прим. в таблицах 13 и 14 допустимая погрешность 20% в силу многочисленности участников отдельных акций, и числа полицейских (в том числе в автобусах) или находящихся в отдалении.

Среднее количество полицейских



Среднее количество участников акции



Индекс полицейского контроля

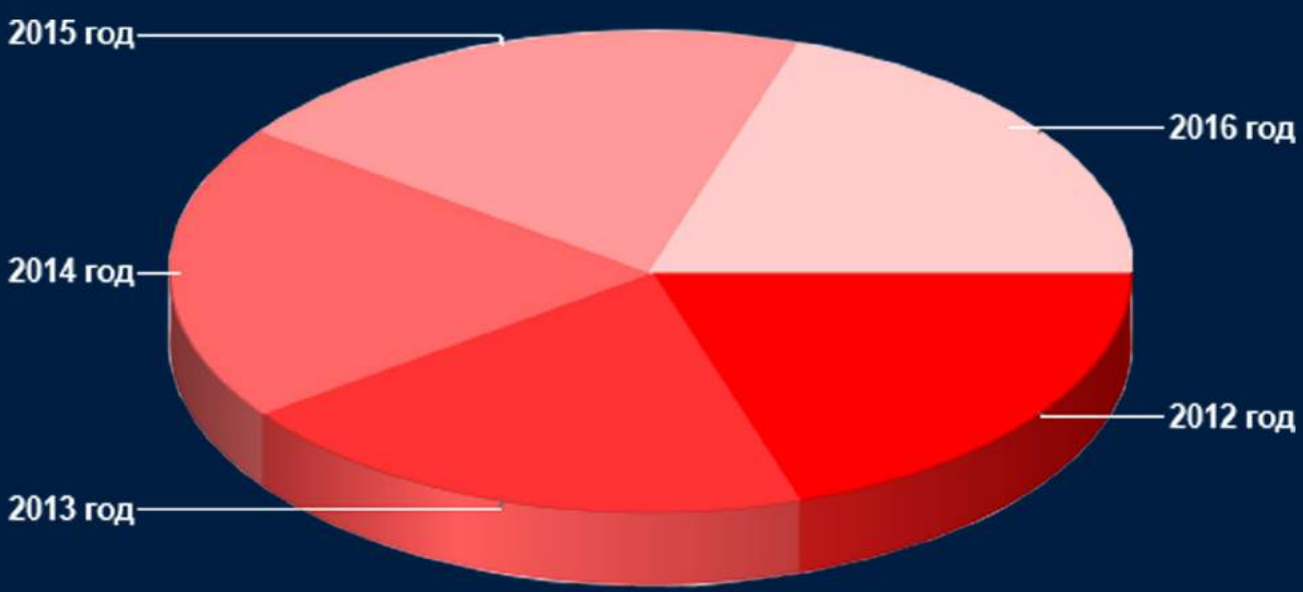


Табл.№13 «Индекс полицейского контроля» по годам

	Среднее Количество участников акции	Среднее количество полицейских	Индекс полицейского контроля
2012 год	62 чел.	33 пол.	0.53
2013 год	28 чел.	14 пол.	0.50
2014 год	32 чел.	13 пол.	0.41
2015 год	17 чел.	6 пол.	0.35
2016 год	**125 чел.**	**17 пол.**	**0.14**
ВСЕГО УЧАСТВОВАЛО	6500	1460	0,22

Табл.№14 «Индекс полицейского контроля» за 2016 год в разбивке по городам

	Среднее Количество участников акции	Среднее количество полицейских	Индекс полицейского контроля
Костанай	22	25	1,14
Уральск	20	22	1,1
Астана	6	5	0,83
Алматы	50	40	0,8
Актау	70	50	0,7
Павлодар	40	25	0,62
Усть-Каменогорск	2	1	0,5
Кызылорда	400	100	0,25
Жанаозен	70	15	0,21
Атырау	625	55	0,08
Семей	350	25	0,07
Актобе	750	15	0,04
Шу	200	8	0,04
Кульсары	100	25	0,01
Есик	40	0	0

Задержания участников мирных собраний

В 2016 году 18 (34,5%) всех мирных собраний в Казахстане заканчивались задержанием их участников. (См. табл. №14). Это больше чем в 2015 году, когда процент задержания составил 28%, кроме того в 2016 г. намного выше показатель количества задержанных.

Табл.№15 Задержания участников мирных собраний

	Случаев задержаний	**Количество задержанных**
Алматы*	6 (28,5%)	800-1000
Актау	1 (100%)	50-60
Уральск	3 (100%)	50-60
Караганда**	1 (100%)	40
Астана	4 (44,5%)	22
Костанай	1 (100%)	12
Жанаозен	1 (100%)	5
Атырау	1 (25%)	2
Павлодар	1 (100%)	1
ВСЕГО	18 (34,5%)	900-1100

Прим.

**Количество задержанных в Алматы может иметь погрешность до 20% в силу большого числа задержанных во время проведения митинга 21 мая 2016 года.*

*** В Караганде все задержания были совершены превентивно 21 мая*

В Алматы полиция также трижды проводила превентивные задержания, то есть без факта проведения мирного собрания, либо при попытке проведения. В Караганде, Уральске, Жанаозене и Астане превентивные задержания проводились по одному разу.

В четырех случаях полиция применила силу для разгона собраний:

Алматы	Кызылорда	Актау
2	1	1

В трех случаях собрания носили исключительно мирных характер, в одном (Кызылорде) протестующие стали метать камни в полицию в ответ на их действия.

Казахстанская полиция, также прокуратура и работники акиматов не делают различий между участниками мирных собраний и освещающих собрания журналистов. 21 мая 2016 года при попытке проведения мирных акций было задержано свыше тысячи человек, в том числе не менее 50 журналистов в Алматы, Астане и Уральске (включая иностранных). Некоторые задержания сопровождались применением силы и порчей аппаратуры, у некоторых журналистов требовали удалить фото-видео. Один журналист – редактор независимой газеты «Уральская неделя» Тамара Еслямова была оштрафована по решению суда на 100МРП за то, что занималась своей профессиональной деятельностью и 21 мая фотографировала задержания граждан полицейскими.

4 октября 2016 года в Астане полицейские задержали троих активистов фонда защиты животных «Слон» за их попытку проведения костюмированного хэппенинга против ношения мехов. Вместе с ними был задержан журналист интернет-издания Newtimes.kz. После написания объяснительных все были отпущены, но при этом журналисту удалили видеозаписи задержания полицейскими участников акции.

Осуждения участников мирных собраний

В ходе мониторинга было зафиксировано 12 административных дел по факту проведения несанкционированных мирных собраний и 1 уголовное дело, закончившееся осуждением двух активистов. То есть, 25% из всех несанкционированных мирных собраний закачивалось в суде, где организаторы и участники этих акций привлекались к административной ответственности по статье 488 КоАП (нарушение порядка проведения мирных собраний), либо по некоторым другим статьям КоАП (хулиганство, сопротивление полиции). Также очевиден рост числа доведенных до суда дел по факту проведения мирных собраний.

Для сравнения – в 2015 году в 9 случаях (13%) проведение мирных собраний привело его организаторов и участников к судебной скамье. Кроме того в 2016 году впервые за историю Казахстана к организаторам мирного собрания применили уголовную статью 400 «Нарушение порядка организации и проведения собраний, митингов, пикетов, уличных шествий и демонстраций», несмотря на то, что мирное собрание не привело ни к каким негативным последствиям.

Таблица №16 дает разбивку судебного преследования за проведение несанкционированных мирных собраний в разбивке по городам.

Табл. №16 Административные меры к участникам мирных собраний

	Количество участников (ст. 488)	Количество участников (другие адм. статьи (хулиганство, сопротивление полиции, неисполнение судебного решения)	Предупреждения	Штрафы	Аресты
Алматы	41*	18	18*	20	21
Актобе	29			29	
Астана**	2	1			2
Уральск***	12			3	9
Атырау	2	1	2	2	1
Павлодар	1			1	
Шымкент	3				3
Семей	1				1
Акмолинская область	2				2

Прим.

** В Алматы неизвестно точное количество, привлеченных к ответственности во время массовых задержаний 16 мая – им выносились предупреждения в режиме конвейера.*

*** В Астане за организацию перекрытия трассы правозащитнику Токбергену Абиеву вменили две статьи «нарушение порядка проведения мирных собраний» и «сопротивление полиции».*

**** Отдельно хотелось бы остановиться на Уральске. В прежние годы этот город выгодно отличался от других городов Казахстана высокой гражданской активностью и условной лояльностью местных властей к проведению мирных собраний без разрешения. Однако 2016 год стал переломным, когда ситуация в корне изменилась и в Уральске стали применять жесткие санкции и превентивные аресты в отношении тех, кто пытается на практике реализовать свое конституционное право.*

В целом по стране, как минимум, 26 арестов было совершено превентивно – за намерение принять участие в мирных собраниях либо за размещение информации в социальных сетях о готовящихся собраниях.

Табл.№17 Уголовные меры к потенциальным участникам мирных собраний (накануне 21 мая 2016 г.)

	Возбуждено дел	Арестовано	Осуждено	Пояснения
Астана	1	1	1	Накануне митинга 21 мая в Астане был арестован правозащитник Махамбет Абжан. Ему вменили оскорбление полицейских, неповиновении им и применение насилия в отношении представителя власти. Осужден на 2 года ограничения свободы.
Уральск	1	1	1	Накануне митинга 21 мая в Уральске был арестован активист и бард Жанат Есентаев. Его обвинили в возбуждении национальной розни. Осужден на 2,5 года ограничения свободы.
Атырау	8	5	2	Восемь активистов арестовано накануне митинга 21 мая в Атырау. Пятерым вменили «пропаганду или публичные призывы к захвату или удержанию власти», еще двоим – Максу Бокаеву и Талгату Аянову «пропаганду или публичные призывы к захвату или удержанию власти», «нарушение порядка проведения митингов», «возбуждение социальной розни». Бокаев и Аянов были осуждены на 5 лет лишения свободы.

Общая статистика

Суммарное количество людей, участвовавших в мирных собраниях в течение 2016 года, увеличилось по сравнению с прошлым годом в 5 раз и составило более 6000 человек. В таблице. № 18 приведены данные участия граждан в мирных собраниях по каждому региону отдельно:

Табл.№18 Количество участников мирных собраний

	Общее кол-во людей			среднее кол-во участников одного МС		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Алматы	1838	569	1120	43	19,5	53
Астана	541	357	55	14	32	6
Уральск	441	118	77	31	13	19
Караганда	159	1		32	1	-
Актобе	3	1	1500	1	1	750
Атырау	80	113	2500	40	29	500
Павлодар	51	70	40	25	70	40
Актау	6	1	75	-	1	15
Костанай	2	-	22	-	-	22
Кульсары			100			100
Усть-Каменогорск	2	-	6	-	-	2
Талдыкорган	9	-		4,5	-	-
Есик			40			40
Шу			200			200
Семей			350			350
Жанаозен			75			75
Кызылорда			350			350
ИТОГО	3132	1230	6510	27,5	17	125

Прим. Из-за большого числа участников мирных собраний в Атырау, Семее, Актобе, Алматы, а также при попытке проведения мирного собрания в Алматы в нескольких частях по периметру площади, погрешность в 2016 году может составлять 25%.

В части продолжительности мирных собраний общая продолжительность митингов за 2016 год составила около 43 часов. Для сравнения, в 2015 году в Казахстане общее митинговое время было несколько меньше и составило 32 часа. Годом ранее такое количество составляло 67 часов.

Таблица №19 содержит информацию по продолжительности мирных собраний по каждому региону отдельно.

Табл.№19 Продолжительность мирных собраний по регионам в 2015 и 2016 годах

	Общая продолжительность МС		Средний показатель длительности МС	
	2015 год	**2016 год**	**2015 год**	**2016 год**
Алматы	1586 мин.	1013 мин.	37 мин.	48 мин.
Астана	763 мин.	192 мин.	26 мин.	21 мин.
Уральск	595 мин.	180 мин.	42 мин.	45 мин.
Караганда	210 мин.		42 мин.	-
Актобе	95 мин.	190 мин.	31 мин.	95 мин.
Атырау	50 мин.	300 мин.	25 мин.	75 мин.
Павлодар	75 мин.	15 мин.	37 мин.	15 мин.
Актау	60 мин.	30 мин.	-	30 мин.
Костанай	120 мин.	40 мин.	120мин.	40 мин.
Кульсары	540 мин.	120 мин.	540 мин.	120 мин.
Усть-Каменогорск		300 мин.		100 мин.
Есик		30 мин.		30 мин.
Шу		30 мин.		30 мин.
Семей		90 мин.		90 мин.
Жанаозен		40 мин.		40 мин.
Кызылорда		45 мин.		45 мин.

ВЫВОДЫ:

1) Практика ограничения властями основных свобод казахстанских граждан распространяется и на свободу мирных собраний.

Несмотря на гарантированное местным и международным законодательством права на свободу мирных собраний, де-факто казахстанцы не могут проводить мирные собрания в тех местах, где они хотят, и на волнующие общество темы. Кроме того, законодательно жители страны не могут оперативно реагировать на те или иные события, так как Закон о мирных собраниях предусматривает подачу заявки в местные органы исполнительной власти минимум за 10 дней до проведения акции. Также закон о мирных собраниях не предусматривает права на проведение одиночного пикета, так как заявка должны исходить от организации или группы лиц. Рекомендации местных исполнительных органов власти, определивших места для проведения мирных собраний (как правило, на окраине города или за городской чертой) полицейские, прокуратура и судьи воспринимают как закон. Но даже намерение проведения мирного собрания путем получения разрешения на специально отведенном месте не гарантирует, что власти дадут такое разрешение: все зависит от темы собрания, и любые подозрения, что во время собрания прозвучит критика власти, как правило, становится причиной отказа. Зачастую отказы выдаются с нарушением законодательства (не соблюдаются сроки, либо без объяснения причины или предоставления альтернативного места и времени, если официально заявляется, что в данном месте в данное время будет проводиться другое собрание или еще по каким-то причинам).

2) Местные исполнительные органы власти, полиция, прокуратура и судьи имеют крайне низкие знания, касающиеся местного и международного законодательства о порядке проведения мирных собраний. Кроме того, зачастую на реакцию полиции, сотрудников акиматов и прокуратуры, а также судей влияет политическая составляющая – то есть указания, полученные конкретно в отношении тех или иных участников мирного собрания или темы мирного собрания. В связи с этим граждане РК не имеют возможности просчитать, какая реакция будет у власти и каким санкциям их могут подвергнуть.

3) «Земельные протесты» подтвердили, что граждане Казахстана способны на проведение крупных акций, которые проходят исключительно в мирном и конструктивном русле. В то же время власти показали, что они в целом не готовы идти на диалог и даже если мнение граждан будет принято во внимание, сама форма диалога в виде открытого мирного собрания вызывает реакцию неприятия и преследование организаторов и участников. Даже если имеется гарантия со стороны крупных функционеров о том, что участники мирного собрания не будут преследоваться (как это было в Атырау), очевидно, что подобные заверения ничего не стоят и к организаторам могут быть применены репрессивные меры (дело Талгата Аянова и Макса Бокаева).

4). Несмотря на давление и «синдром Жанаозена» граждане показали, что значимые для всех решения, принятые без учета мнения народа, или события могут стать катализатором протестов.

5). Проведение спонтанных собраний без попыток получения разрешений, либо применение достаточно радикальных форм – таких как перекрытие трасс, приковывание наручниками - становятся ответной реакцией на инициативы со стороны властей, даже зная, что последствия могут быть самыми плачевными для организаторов и участников. В некоторых случаях отсутствие возможности для легального донесения своих требований до уполномоченных органов вынуждает граждан идти на крайние меры и высказывать свой протест через публичный суицид или попытку проведения публичного суицида.

6). Разрешительная система проведения мирных собраний не соответствует велению времени и практически изжила себя. Разве что это позволяет власти проводить демонстративные наказания организаторов и участников, которые чаще выглядят как акции устрашения.

7). На получение разрешения могут претендовать инициативные группы или отдельные участники, которые намерены поднимать вопросы, не являющиеся злободневными или не выглядят для власти чувствительными. Некоторые собрания могут проводиться в требуемых местах, с гласным или негласным согласием властей, но только в тех случаях, когда требования протестующих совпадают с официальной политикой (например, пикет посольства США).

8). В целом Закон о порядке проведения мирных собраний морально устарел и требует пересмотра. Решения местных исполнительных органов власти о выделенных местах для проведения мирных собраний должны быть отменены, как противоречащие положениям Конституции РК и Международному пакту о гражданских и политических правах.

ДЛЯ ЗАМЕТОК:

ДЛЯ ЗАМЕТОК:

Ответственность за достоверность сведений, содержащихся в данном отчете, а также за мнения и выводы несут составители отчета.