ОТЧЕТ

о результатах мониторинга реализации права казахстанцев на мирные собрания в 2017 году

Составитель отчета: Сергей Дуванов

От составителей

Казахстанское международное Бюро по правам человека и соблюдению законности начиная с 2010 года проводит мониторинг свободы мирных собраний (МС) в Казахстане.

Этот мониторинг проводится по специально разработанной методике, что позволяет проводить сравнительный анализ по годам и выявлять тенденции в процессе реализации казахстанцами своего права на мирные собрания.

Основной задачей мониторинга является изучение правоприменительной практики в области свободы мирных собраний в Республике Казахстан через непосредственное наблюдение за проводимыми мирными собраниями.

Отслеживание ситуации с мирными собраниями граждан проводится по всем регионам Казахстана. Однако учитывая ограниченность возможностей мониторов не исключено, что некоторые мирные собрания могли не попасть в данный 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 последствий 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 за мирными собраниями, осуществляемого силами сотрудников КМБПЧ, использовались специальные стандартизированные карты наблюдений, которые после их заполнения явились первичными документами для получения соответствующих обобщенных статистических данных, и проведения анализа.

Настоящий отчет составлен на базе результатов мониторинга, проведенного с 1 января по 31 декабря 2017 года.

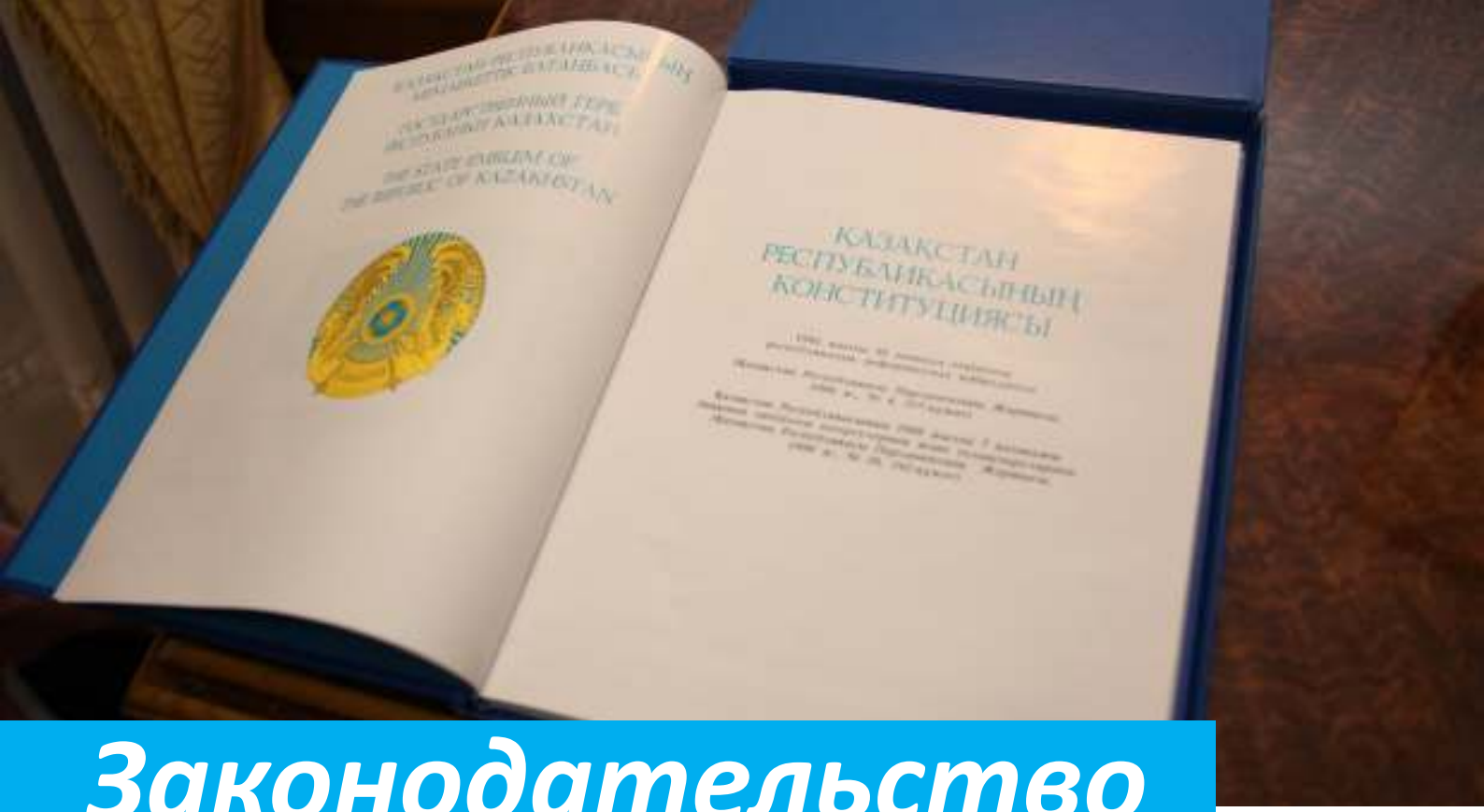
Содержание:

	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)	16
Законопослушность граждан при проведении мирных собраний	18
Реакция акиматов, прокуратуры и полиции	23
Присутствие полицейских	25
Задержания участников мирных собраний	27
Осуждения участников мирных собраний	28
Общая статистика	29
ВЫВОДЫ	30

Введение

Процедура мониторинга предполагает непосредственное присутствие монитора на месте проведения мирного собрания (МС) и визуальную фиксацию всего происходящего. Это включает в себя фиксацию места проведения, подсчет количества участников, определение продолжительности мероприятия, наличие атрибутики (плакаты, транспаранты, листовки и т.п.), присутствие сотрудников прокуратуры и полицейских и их действия. В обязанности мониторов входило получение устной информации о санкционированности мероприятий, а в случае их несанкционированности, причин этого. Также выяснялось, как проводилось оповещение участников собрания.

Кроме этого, в случае препятствий в проведении мирных собраний, задержаний их участников, мониторами отслеживались юридические последствия для митингующих, включая наблюдение за судебными процессами над ними. Вся эта информация заносилась в стандартизированные карты наблюдения, на основе которых и готовился итоговый отчет. В отдельных случаях, когда по объективным причинам отсутствовала физическая возможность присутствия монитора на месте события, информация собиралась из СМИ, социальных сетей и из свидетельств непосредственных участников.



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 наблюдений с января по декабрь 2017 года, было зафиксировано 36 мирных собраний в 9 городах Казахстана (см. табл.№1).

Полученные данные по 2017 году дают возможность отследить общую динамику ситуации с мирными собраниями в Казахстане в разрезе последних 7 лет. (см. Табл. №2)

Из таблицы видно как, начиная с 2011 года, в Казахстане из года в год наблюдается устойчивое снижение количества публичных акций. За пять лет к 2017 году количество ежегодных мирных собраний уменьшилось в 5 раз.

Количество мирных собраний в 2017 году

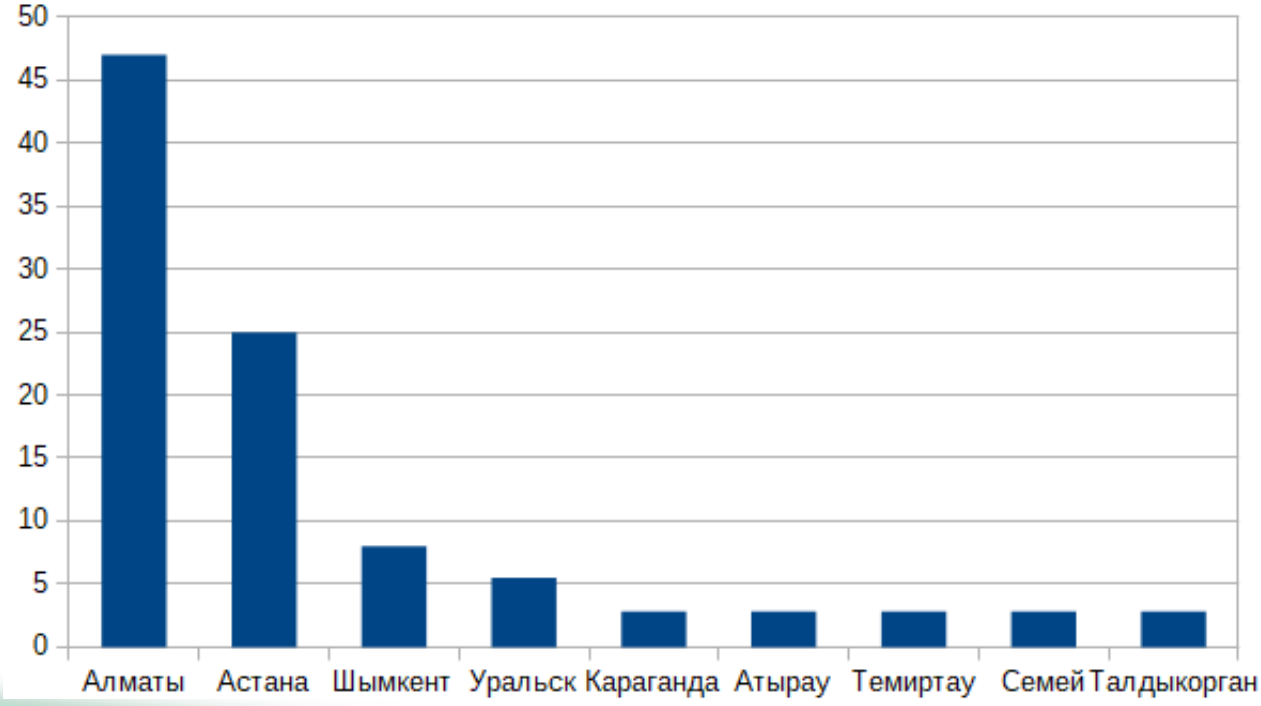


Табл. №1 Количество мирных собраний в 2017 году

Алматы	17 (47%)
Астана	9 (25%)
Шымкент	3 (8%)
Уральск	2 (5,5%)
Караганда	1 (2.8%)
Атырау	1 (2.8%)
Темиртау	1 (2.8%)
Семей	1 (2.8%)
Талдыкорган	1 (2.8%)
ВСЕГО	36 (100%)

Таблица №2 Общая динамика ситуации с мирными собраниями за 7 лет

	2010	**2011-2012**	**2012-2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
ВСЕГО	64	162	119	114	71	52	36
Алматы	47	67	58	43	29	21	17
Астана	7	16	26	26	37	9	9
Уральск	4	28	22	15	9	4	2
Актау	-	26	4	2	1	1	-
Караганда	4	7	6	5	1	-	1
Шымкент	-	7	2	-	1	-	3
Атырау	-	-	-	2	1	4	1
Павлодар	1	-	1	2	1	1	1
Усть-Каменогорск		2	-	-	-	3	-
Костанай	-	-	-	1	-	1	-
Актобе	-	-	-	3	-	2	-
Талдыкорган	-	-	-	-	1	-	1
Кызылорда	-	-	-	-	-	1	-
Жезказган	-	-	-	-	1	-	-

Динамика гражданской активности (количественные показатели)

Имеющиеся количественные данные о мирных собраниях позволяют рассчитать показатель гражданской митинговой активности, как отдельно по каждому региону, так и общий по стране в сравнении с прошлыми годами.

«Индекс митинговой активности» - это количество мирных собраний (митингов, пикетов, флешмобов и демонстраций) на единицу времени. В нашем случае за единицу времени принимается один месяц.

Прим. Зачем нужен индекс? Он более точно отражает ситуацию с мирными собраниями, чем конкретные данные по проведенным публичным акциям. Поэтому при проведении сравнительного анализа предпочтительнее пользоваться индексами.

В Табл. №3 дается расклад гражданской активности по отдельным городам за все время проведения мониторинга, а также общая динамика гражданской активности по Казахстану.

Таблица №3 Индексы гражданской активности по годам и городам

	2010	**2011-12**	**2012-13**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Алматы	4,0	6,4	4,0	3,5	2,4	1,7	1,4
Астана	0,6	1,5	2,3	3,1	1,8	0,7	0.75
Уральск	0,2	2,6	2,8	1,2	0,75	0,3	0.2
Караганда	0,4	0,6	0,5	0,4	0,1	-	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		0.1
Актобе				0,25	0,1	0,17	-
Атырау				0,17	0,33	0,33	0.1
Шымкент			0,17		0,1		0.3
Костанай				0,1		0,08	-
Жезказган					0,17		0.1
Семей						0,08	0.1
Общий показатель	5,8	15,4	10,5	9,5	5,9	4,3	3,0

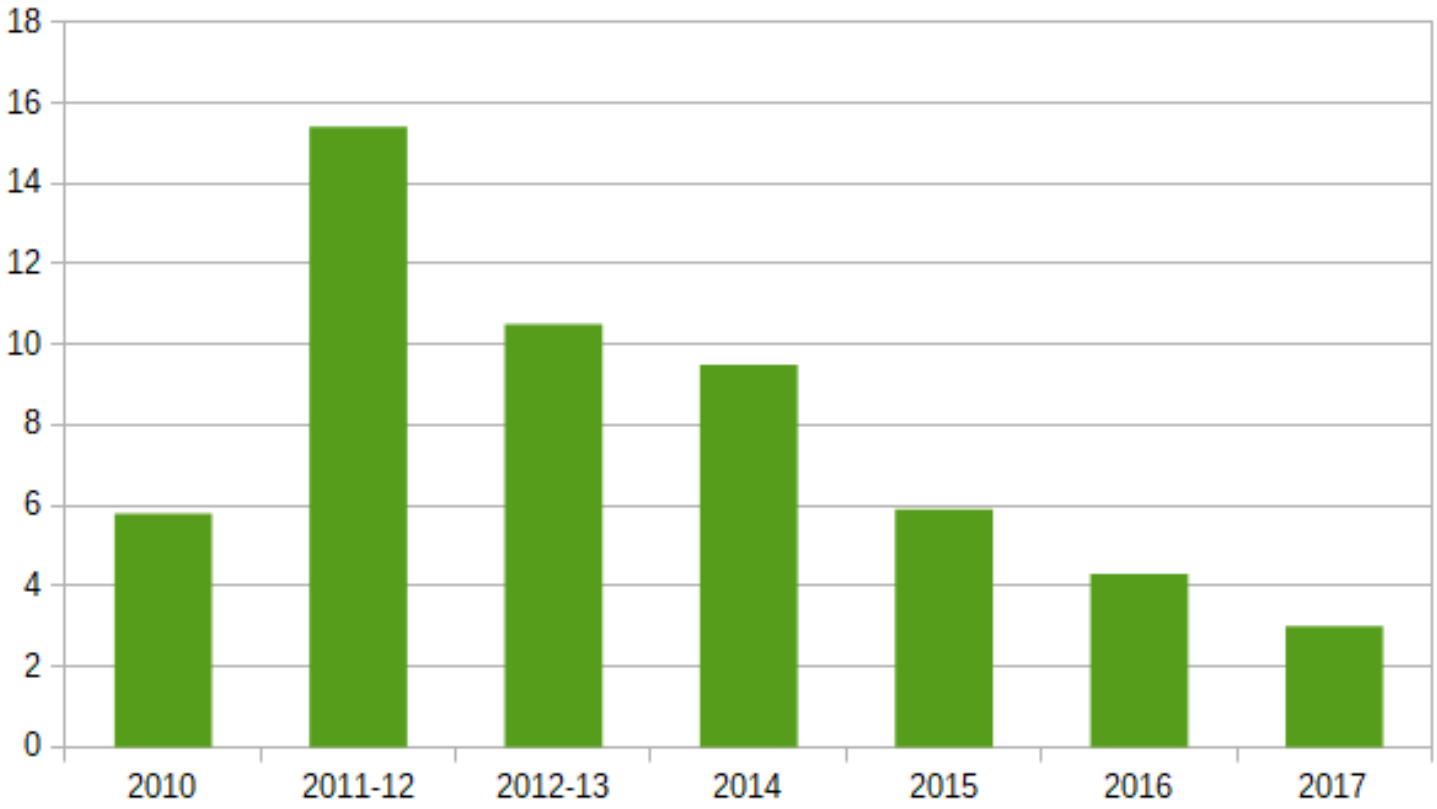
В 2017 году «индекс митинговой активности» равнялся 3.0, что на 30% меньше чем в предыдущем 2016 году и в пять раз меньше чем в 2011-2012 годах, когда этот индекс был наивысшим. В среднем в 2017 году в стране ежемесячно проходило 3 мирных собрания, при этом половина из них в Алматы.

Традиционно самая высокая митинговая активность зафиксирована в Алматы – 17 мирных собраний, что составляет 38% от общего количества собраний за весь год в Казахстане. В среднем в 2017 году каждый месяц в Алматы проводилось 1-2 публичных акции. При этом, в южной столице, также как и по всей стране, отмечается снижение митинговой активности. В 2017 году в сравнении с предыдущим годом она уменьшилась на 19%.

Заметно меньше митинговая активность в Астане – там за год было проведено только 9 мирных собраний или 25% от общего числа в стране. Но в сравнении с прошлым годом митинговая активность осталась на прежнем уровне.

В остальных городах Казахстана мирные собрания практически перестали проводиться. В Шымкенте их было три, в Уральске два, в остальных городах - по одному или отсутствовали совсем. (см. Табл. №2)

Динамика гражданской активности по годам



Характер мирных собраний (качественные показатели)

Все проведенные мирные собрания разделяются на три группы.

К первой группе относятся собрания, затрагивающие политические темы. Это, прежде всего, несогласие с действиями властей, проявление политической нелояльности, протесты, адресованные властям.

Ко второй группе относятся собрания, касающиеся всего спектра общественных проблем.

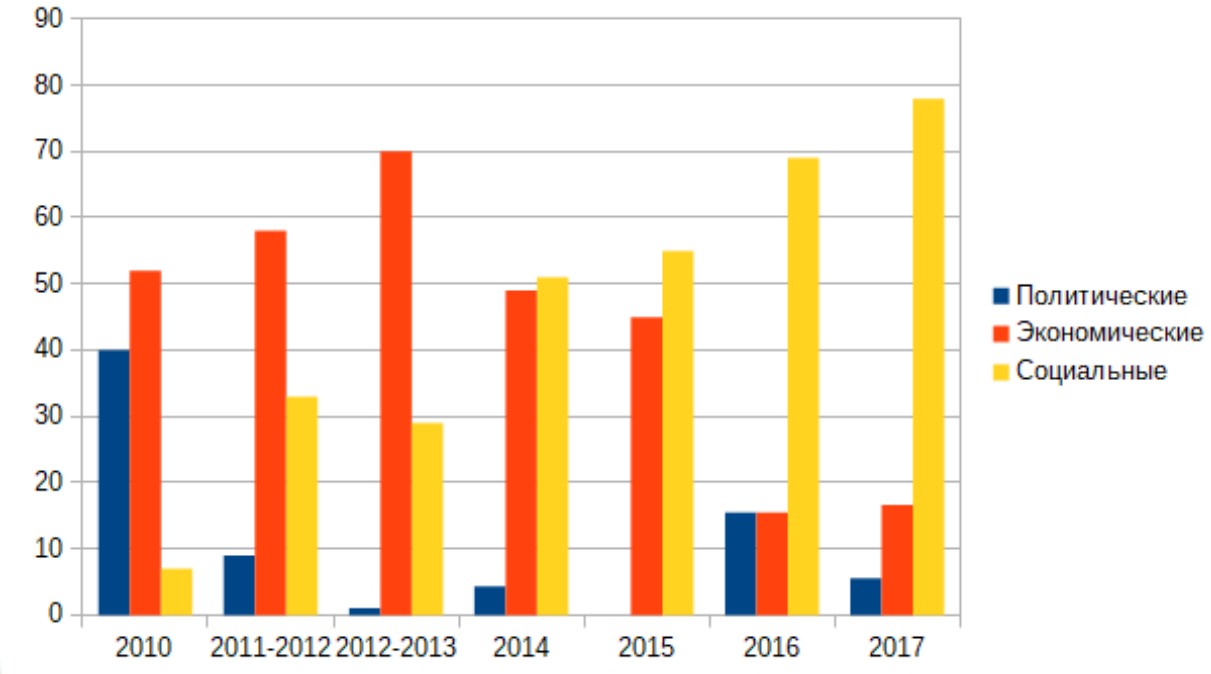
К третьей группе относятся акции, посвященные экономическим вопросам. Это споры с работодателями, вопросы ипотеки, решения жилищных проблем, коммунального хозяйства.

Начиная с 2010 года, просматривается устойчивая тенденция деполитизации мирных собраний в Казахстане (см. Табл. №4).

Таблица №4 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%
2017 год	5,5%	16,6%	78%

Диграмма мирных собраний по года (значения в %)



Из таблицы мы видим, что после полного отсутствия политических митингов в 2013, 2014 и 2015 годах они опять появились в 2016 (15.5%) и в 2017 году (5.5%). Однако проведенный анализ говорит о серьезном отличии митингов 2016-17 гг. от тех, что проводились до 2013 года. Политические митинги 2013-14 годов, как правило, организовывались оппозицией и носили, во-первых, политически протестный и более организованный характер, а, во-вторых, они были гораздо масштабнее и имели серьезный общественный резонанс.

Что касается публичных акций в 2017 году то к политическим можно отнести только две.

Это:
- Одиночный пикет пенсионерки Раисы Дюсенбаевой против политических репрессий, проведенный 25 августа в Астане возле здания администрации Президента.
- Шествие 1 декабря (примерно 300 человек) под лозунгами поддержки действующего президента страны в Алматы.

Отсутствие мирных собраний с политической тематикой объясняется:

Во-первых, зачисткой политического поля от оппозиции в лице политических оппозиционных партий и нелояльных к власти общественных организаций. В Казахстане сегодня закрыты все партии, которые реально оппонировали существующему политическому режиму. Во-вторых, закон о мирных собраниях, жестко регламентирующий проведение мирных собраний, мало того что создает серьезные препятствия для желающих проводить мирные собрания, так еще позволяет властям жестко наказывать тех, кто не соблюдает установленные процедуры организации митингов.

Особенно жестко весь этот ограничительный механизм действует в отношении тех, кто пытается организовать политические митинги. В отношении активистов и общественных деятелей, оппонирующих властям и пытающихся проводить политические акции протеста, применяется жесткий прессинг, предполагающий отказ в разрешении на проведение акций, задержания в случае попытки провести одиночный пикет (что не регулируется законом) и даже превентивные задержания до начала акции.

Все это существенно повлияло на то, что сегодня люди опасаются артикулировать публично политические требования и критику властей.

Помимо закрытых оппозиционных партий в стране также существуют партии, позиционирующие себя в качестве оппозиционных (КНПК, Ак жол, ОСДП). Однако они в своей деятельности не используют мирные собрания в качестве метода политической деятельности.

Таким образом, сегодня в части проведения политических митингов реализуется негласная установка на запрет проведения мирных собраний всем политически нелояльных власти. Этим в значительной степени объясняется минимальное количество мирных собраний с политической тематикой.

В 2017 году всего 6 мирных собраний было посвящено экономическим проблемам, что составило 16.6%. от общего числа.

В 2017 году поводами для проведения «экономических» акций были:

Тематика	Количество МС
- Требование выплаты зарплаты	1
- Протест против изъятия бутиков из-за задолженности в банке	1
- Протест против повышения цен	1
- Протест против несправедливо проведенного тендера	1
- Протест против повышения тарифов	1
- Требование улучшения условий труда и повышения зарплаты.	1
Всего	6

Основная часть мирных собраний в отчетном году (78%) была посвящено социальным вопросам. То есть, в последние годы тенденция увеличения мирных собраний по социальной тематике сохраняется (см. Табл. №4).

Ниже приводится перечень вопросов, которые поднимались на мирных собраниях «социальной» направленности в 2017 году:

Темы собраний	Количество
- Шествие против сексизма и насилия по отношению к женщинам	1
- Акция памяти ипотечников, умерших во время противостояния с банками	1
- Протест против строительства автомобильной трассы	2
- Протест против радикальных действий ипотечников	1
- Протест против внесения поправок в закон о СМИ	1
-Требование не оказывать помощь оппозиционному блогеру (адресовано Казахстанскому международному бюро по правам человека и отдельно ОСДП)	2
- Протест против оправдания судьи Серимова	1
- Протест против несправедливых действий судей	8
- Протест против ареста режиссера Талгата Жаныбекова	2
- Протест против закрытия независимых профсоюзов	1
- Против браков казашек с китайцами	1
- Требование обеспечить право ребенка на получение гражданства	1
- Требование встречи с прокурором	1
- Требование решить проблему безопасности перехода улицы	1
- Протест против обязательной регистрации временно проживающих	1
- Возмущение родителей детей, не получивших гранты на обучение	1
- Требование наказать водителя, наехавшего на людей	1
- Против незаконной раздачи жилья	1
ВСЕГО	**28**

10 января перед одним из брачных агентств Астаны собралось около 15 человек в дорогих костюмах, приехавших на хороших авто и развернувших типографские плакаты. Они протестовали против того, что данное агентство организует знакомства казашек с гражданами Китая. Несмотря на агрессивное поведение собравшихся, которые также прошли в офис агентства, двое полицейских не вмешивались происходящее. После завершения акции некоторых участников стали вызывать в прокуратуру, где от них взяли письменные объяснительные.

3 мая около 15 пикетчиков собралось в Алматы возле здания, где находится офис Казахстанского международного бюро по правам человека. Протестующие выражали недовольство тем, что правозащитники передали международным организациям информацию по преследованиям оппозиционного блогера Жанары Ахметовой, сбежавшей в Украину. По их мнению, Жанара Ахметова является мошенницей и таким образом скрылась от правосудия. Завершив 20-минутную акцию, они провели подобный пикет возле офиса Общенациональной социал-демократической партии, также давшей свое видение относительно ситуации с блогером.

30 ноября депутаты маслихата Алматы единогласно приняли решение о переименовании крупнейшего проспекта Фурманов в честь действующего президента Назарбаева. А уже на следующий день, как заявили городские власти, молодежные организации города провели флеш-моб (то есть спонтанную акцию) в знак поддержки этого решения. Несколько сотен молодых людей организованно прошлись по проспекту теперь уже Назарбаева, неся полотнище флага Казахстана. При этом многочисленная полиция перекрыла движение, чтобы транспорт не мешал молодым людям выражать свое согласие.

4 декабря Руслан Мулдагалиев провел в Алматы напротив филиала Национального банка одиночный пикет «против акций протеста, организуемых проблемными ипотчениками». На плакатах в типографском исполнении значились требования привлечь к ответственности двух известных активисток ипотечного движения. При этом трое полицейских стояли в стороне и не мешали пикетчику общаться с прессой.

В 2017 году уменьшилось количество мирных собраний, проведенных общественными организациями. Если в 2016 году заметную активность проявляло движение ипотечников «Обеспечим народ жильем» (5 акций), гражданская инициатива «Справедливость» (2 акции) и казахстанские феминистки «KazFem» (2 акции), то в 2017 ипотечники уже не проводили своих акций (за исключением акции «против акций ипотечников»).

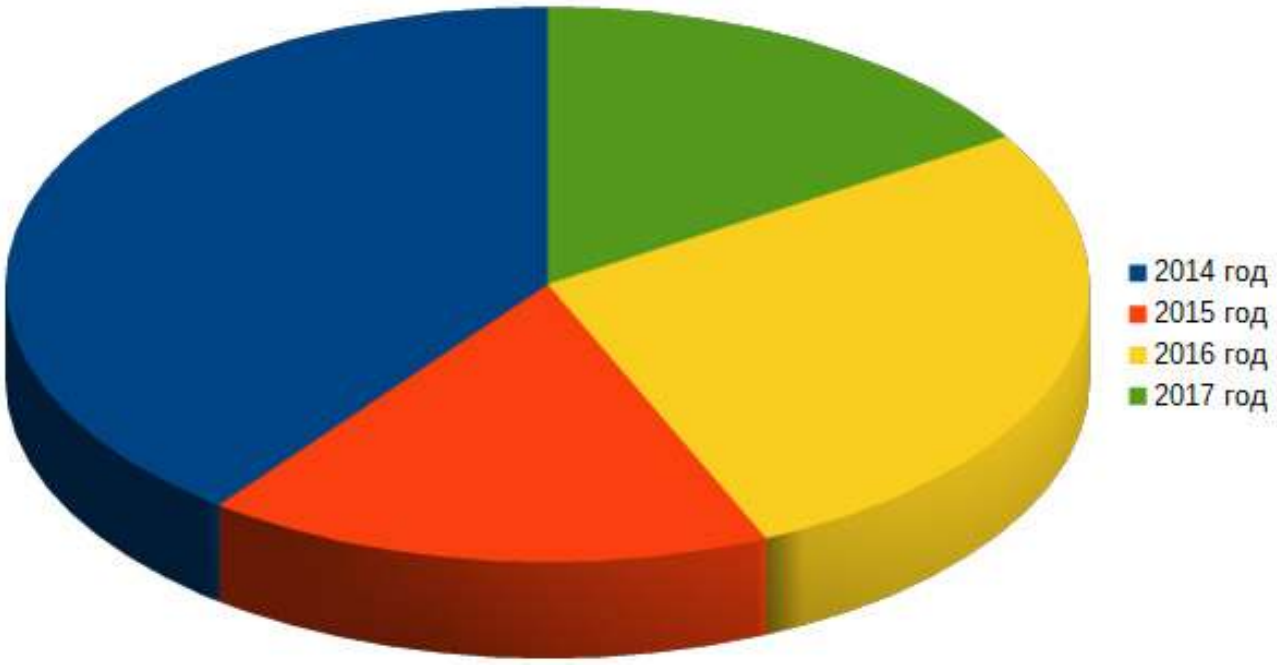
Несколько активизировались активисты «Справедливости», которые за прошедший год провели 4 акции. На счету феминисток и профсоюзов по одной публичной акции. Этим участие общественных организаций в мирных собраниях ограничилось.

С точки зрения стихийных публичных акций, год был очень спокойным. В стране не было ничего такого, что могло бы стать причиной массовых стихийных протестов. Чего не скажешь о 2016-ом, где мощнейшим раздражителем явилась попытка властей принять закон, разрешающий продажу земли иностранцам. Это стало серьезной проверкой зрелости гражданского общества и его готовности отстаивать свои интересы и ценности.

В сравнении с прошлым годом активность общественных организаций в части проведения публичных акций сократилась почти вдвое. (см. Табл №5)

Таблица №5 Активность общественных организаций в проведении мирных собраний

2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
42%	18%	29%	17%



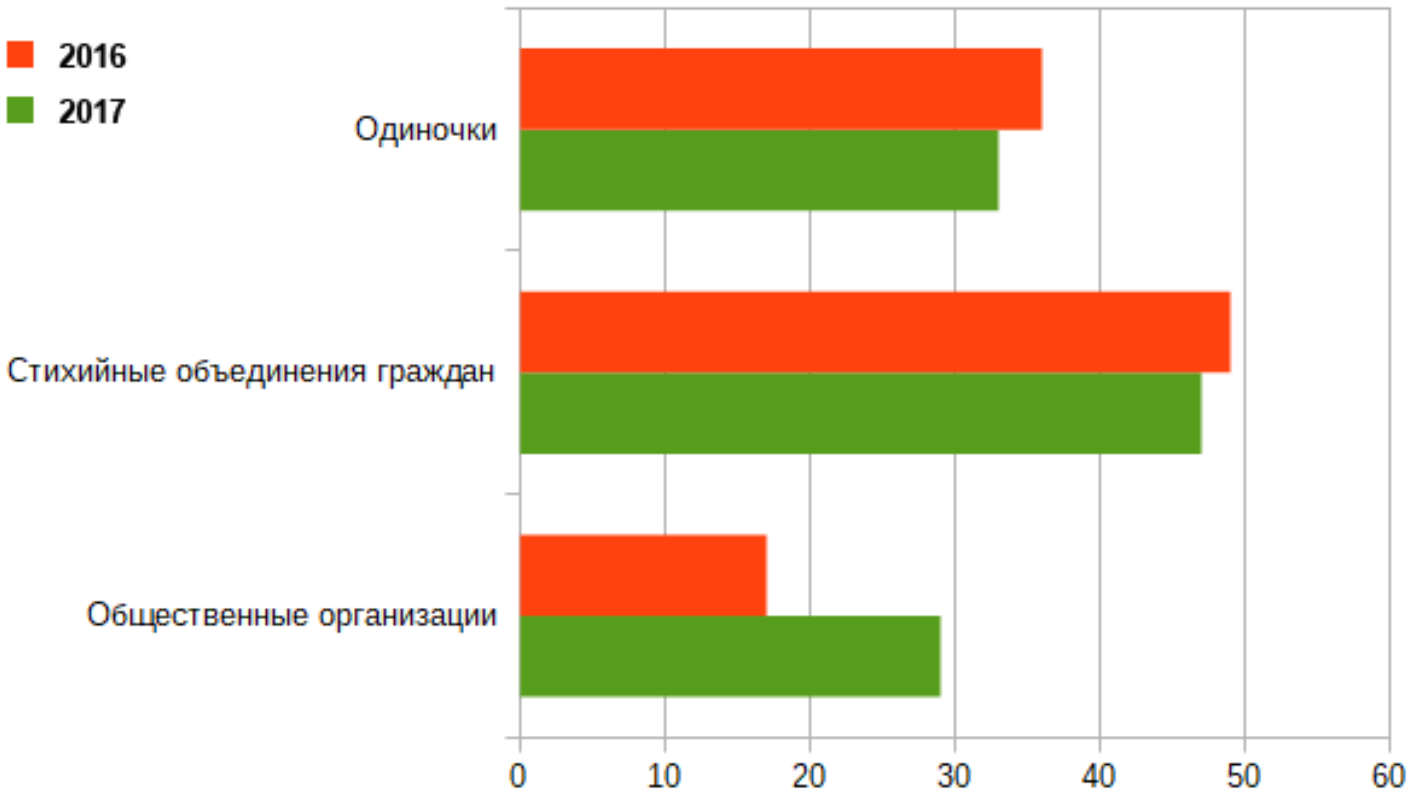
Примерно половина всех состоявшихся мирных собраний была проведено стихийно людьми, организовавшимся по случаю какой-либо проблемы. Таких мероприятий было 47% от общего числа.

Остальные акции были одиночными, т.е. проводимыми одним человеком. Всего подобные акции составили 36% от числа мирных собраний за год. Строго говоря, сложно назвать собраниями акцию одного человека, как правило, пытающегося привлечь внимание к своим бытовым проблемам.

Сравнение с предыдущим годом (см. Табл. №6) показывает: произошло уменьшение активности общественных организаций и увеличение стихийных протестов и одиночных выступлений. Это существенно отличается от того что было в 2011-2014 годах, когда митинги, в основном, организовывали политические партии и общественные организации.

Таблица №6 Организаторы мирных собраний

	2016	**2017**
Общественные организации	29%	17%
Стихийные объединения граждан	47%	49%
Одиночки	33%	36%



Формы мирных собраний (качественные показатели)

Мирные собрания это общее название различных форм публичной гражданской протестности. Самые распространенные из них - митинги и пикеты.

Казахстанское законодательство под мирными собраниями подразумевает только те публичные мероприятия, которые проводятся группой граждан или организацией.

В этом плане одиночные пикеты не попадают под Закон о порядке организации и проведения мирных собраниях. Это правовая коллизия позволяет в отдельных случаях обходить те ограничения, которые закон накладывает на проводящих протестные акции. Именно по этой причине местные органы власти и силовые органы в разных городах по-разному подходят к участникам одиночных пикетов. Где-то их пытаются заставить соблюдать предписанную для мирных собраний процедуру согласования. В других местах на пикеты смотрят, что называется, сквозь пальцы.

Таблица №7 Формы мирных собраний в 2017 году

Митинг	Пикет	Одиночный пикет	Шествие	Перекрытие трасс	Приковывание цепью	Голодовка	Взбирание на башенный кран
17%	33%	25%	8%	8%	3%	3%	3%
ВСЕГО:							100%

В последние годы люди все чаще используют новые формы публичных протестов, как то - голодовки, хэппенинги, перекрытия автомобильных трасс и приковывание себя наручниками.

Таблица № 8. Сравнительная таблица форм собраний (с 2016 годом)

	2016 год	**2017 год**
Митинги	21 (38%)	6 (17%)
Пикеты	10 (19%)	12 (33%)
Одиночные пикеты	9 (16%)	9 (25%)
Хэпенинги	6 (11%)	-
Шествия	4 (7%)	3 (8%)
Перекрытие автомобильных трасс	4 (7%)	3 (8%)
Приковывание цепью или наручниками	1 (2%)	1 (3%)
Голодовка	-	1 (3%)
Взбирание на башенный кран	-	1 (3%)
	100%	100%

- *Сутки – с 11 по 12 января - продержался на башенном кране на нефтяном месторождении Каламкас (Мангистауская область) Мейрамбек Куантаев. Таким образом он выражал свое несогласие с решением суда по закрытию Конфедерации независимых профсоюзов Республики Казахстан – единственной независимой профсоюзной ассоциации. Насколько известно, никаких санкций к нему не применили, после того как он добровольно спустился с крана.*
- *23 января около 25 жителей поселка Тассай (ЮКО) в ответ на то, что на поселковой трассе, не имеющей светофоров, автомобиль сбил ребенка, спонтанно организовали постоянное пересечение трассы по пешеходному переходу, блокируя движение. Двадцати минут было достаточно, чтобы сотрудники акимата пообещали решить вопрос в течение суток.*
- *14 апреля в Астане две женщины приковали себя наручниками к забору Генеральной прокуратуры, требуя встречи с прокурором, так как считали, что их дети осуждены незаконно. После чего к ним вышел представитель надзорного органа и пригласил пройти внутрь, где их примет представитель прокуратуры.*
- *18 мая в Алматы один из крупных проспектов перекрыли более 40 рабочих строительной компании «Эксклюзивстрой». Тем самым они требовали выплатить задолженности по заработной плате. Когда полицейские оттеснили протестующих на обочину, подъехавшие представители акимата и строительной компании пообещали, что все получают причитающиеся деньги в самое ближайшее время.*
- *29 июня 16 жителей поселка Бактыбай (Алматинская область) перекрыли трассу в знак протеста строительству дороги республиканского значения в непосредственной близости к их домам. Несмотря на то, что акция продолжилась всего 20 минут и люди разошлись сами, четверо через неделю по решению суда 4 из 16 участников получили предупреждения.*

Уменьшение количества митингов можно объяснить ограничениями оппозиционной деятельности и препятствиями, которые создаются на пути желающих провести митинги. Люди, пытаясь обратить на свои проблемы внимание властей и общества, прибегают к все более экстравагантным и скандальным формам, таким как перекрытие автомобильных трасс, приковывание себя наручниками или цепями, проведением голодовок и хепенингов. В этом плане характерным примером может служить протест против закрытия независимых профсоюзов, сотрудника Oil Construction Company (ООС), взобравшегося на башенный кран и отказавшегося оттуда слезать.

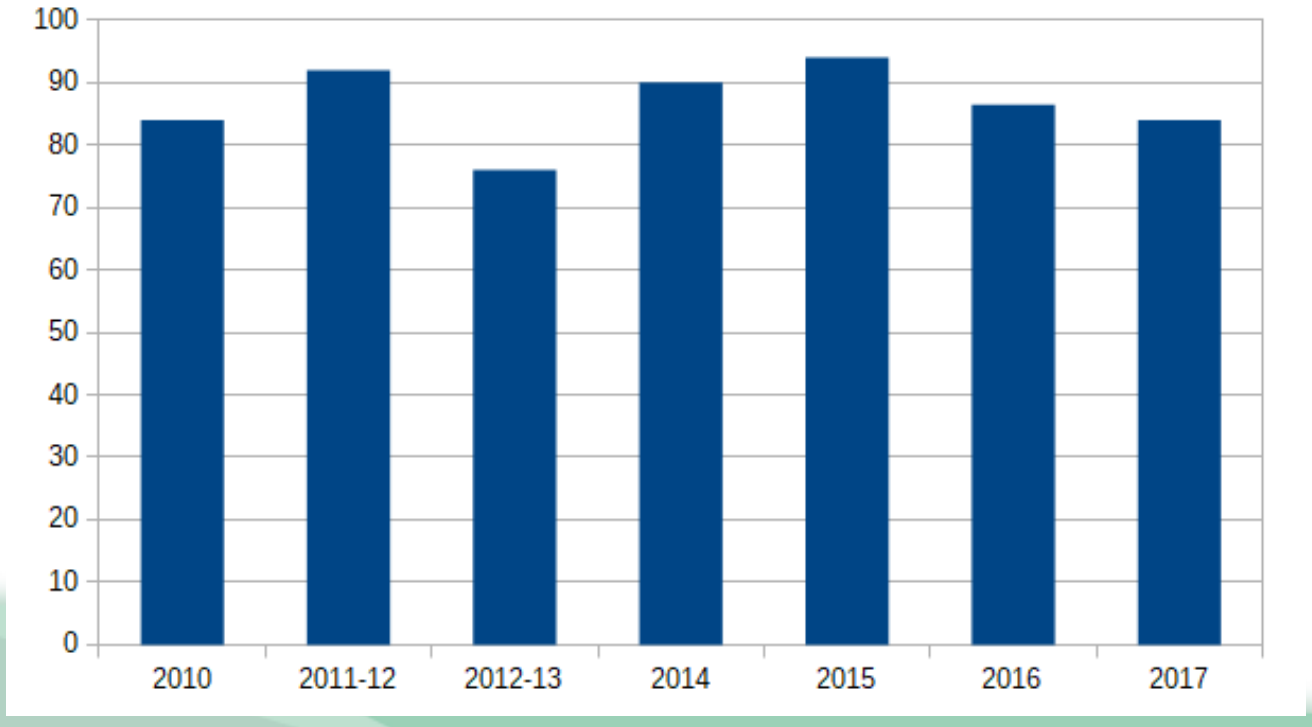
Законопослушность граждан при проведении мирных собраний

В соответствии с действующим законодательством, для проведения мирных собраний казахстанцы обязаны получать разрешение в органах власти. Получение разрешения на проведение мирного собрания - это специальная процедура, предусматривающая согласование мирного собрания с местными исполнительными властями. На это закон дает чиновникам 10 суток со дня подачи заявления. Однако большинство граждан, проводящих публичные акции, традиционно игнорируют этот порядок, что приводит к конфликтам с властями.

В Табл. №9 даются сравнительные данные по несанкционированным митингам за прошедшие годы

Таблица № 9 Количество несанкционированных акций по годам (в процентном соотношении)

2010	2011-12	2012-13	2014	2015	2016	2017
84%	92%	76%	90%	94%	86,5%	84%
В среднем	86%					



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. Как видим, подавляющее большинство мирных собраний в Казахстане (86%) проводится в нарушение действующего закона, требующего обязательное их санкционирование у местных властей. Однако люди упорно продолжают игнорировать этот закон.

Отчасти это объясняется тем, что власти не очень усердствует в наказании всех нарушителей закона о порядке проведения мирных собраний, а делают это избирательно. Практика показывает, что закон применяется, как правило, только в тех случаях, если в них власти усматривают угрозу интересам людей во власти и существующему политическому режиму.

В этих случаях включается репрессивный механизм в форме препятствий со стороны правоохранительных органов, делающих все, чтобы не допустить проведения этой акции, а в случае ее проведения акцию пресекают с задержанием участников и последующим их наказанием через суд.

Напомним, что организация и участие в несанкционированном митинге предусматривает административную ответственность в виде больших денежных штрафов и административных арестов до 15 суток.

Во всех остальных случаях власти, как правило, стараются не реагировать на акции, либо делают это чисто формально, не доводя дело до суда и ограничиваясь устными предупреждениями.

Так в 2017 году из 31 несанкционированного собрания полиция препятствовала проведению только 6 акций. В 8 случаях были задержания участников акций. В 5 случаях дело дошло до суда и протестующие были наказаны административным судом.

За весь год только в 5 зафиксированных нами случаях организаторы мирных собраний подавали заявки на проведение мирных собраний. Все они получили разрешение на проведение мероприятия. Однако, интересно посмотреть, что это были за акции:

1. Шествие в поддержку президента страны
2. Пикет против браков казашек с китайцами (проводили неизвестные люди, приехавшие на дорогих автомашинах)*
3. Митинг ОСДП (партия системной оппозиции) против повышения тарифов
4. Митинг владельцев торговых помещений бизнес-центра по поводу их тяжбы с банком
5. Пикет гражданки «против противоречивых решений судов».

** Прим. В этом случае акция могла быть несанкционированна, получив негласное одобрение властей.*

А теперь посмотрим, кому полиция препятствовала в проведении публичных акций:

1. Одиночный пикет против политических репрессий пенисонерки
2. Одиночный пикет против незаконной раздачи жилья акиматом, проводимый учителем перед зданием акимата в Уральске.
3. Требование предоставить гражданство ребенку с которым у дома Правительства выступила жительница Астаны.
4. Одиночный пикет против ареста кинорежиссера Талгата Жаныбекова перед зданием горсуда.
5. Одиночный пикет против антидемократических поправок в закон о СМИ журналиста Данияра Молдабекова.

Филиалами и представительствами Общенациональной социал-демократической партии (ОСДП) 9-10 октября 2017 года в акиматы 18-ти городов Казахстана были поданы заявки на проведение митинга «ОСДП против удорожания жизни!» Мероприятия должны были состояться 21 октября, но партии отказали во всех акиматах, кроме города Семей, где митинг разрешили провести на отдаленном острове Полковничий. При этом городская администрация Семея организовала в этот день около 10 разных мероприятий, а также ярмарки по сниженным ценам, чтобы минимизировать интерес горожан к протестной акции. Так что на призыв ОСДП откликнулось всего около 15 горожан. И даже в этом случае власти подстраховались и стали именно в это время проводить на острове ремонтные работы, заглушая выступающих с мегафоном.

В пяти случаях дело дошло до суда:

1. В Астане 10 суток административного ареста получил Муратбек Аргынбеков за попытку организовать митинг «по вопросам земельного законодательства и повышению цен» и и призыв в нем участвовать других граждан

2. Штраф а размере 50 МРП (около 300 евро) был вынесен Жанаре Ахметовой за проведение несанкционированного одиночного пикета против ареста режиссера Талгата Жаныбекова.

3. Штраф в размере 50 МРП (около 300 евро) вынесен Султаниязовой и предупреждение Тиллябаевой за организацию несанкционированной акции памяти погибшим и умершим ипотечникам во время их противостояния с банками.

4.Предупреждение получили четыре участника перекрытия автомобильной трассы в поселке Бактыбай (Алматинская обл.)

5.Предупреждение получил житель Уральска Руслан Уразалиев за организацию пикета против незаконной раздачи жилья.

В рамках мониторинга мы попытались выяснить причины, по которым граждане игнорируют закон о проведении мирных собраний.

Табл. №10 дает расклад причин, по которым организаторы мирных собраний не обращались в акиматы за разрешениями на проведение публичных акций.

Таблица №10 Причины необращений граждан за разрешениями на проведение мирных собраний

	2011	2011-12	2012-13	2014	2015	2016	2017
Принципиально, не желая подчиняться недемократическому закону	25%	41%	-	25%	12%	25,5%	-
Считая, что все равно не разрешат	55%	42%	32%	31%	27%	24%	28%
Не знали, что нужно разрешение	19%	16%	68%	44%	61%	11%	11%
Спонтанно	-	-	-	-	-	11%	13%
Причина неизвестна	-	-	-	-	-	18%	48%

К сожалению, при сборе информации за прошлые годы не удалось собрать полную картину о причинах, по которым проводящие мирные собрания не получали разрешение на их проведение. Отсутствие таких данных по каждой второй акции не позволяет сделать какие-то выводы и тем более провести сравнительный анализ в разрезе прошлых лет.

Имеющиеся данные позволяют рассчитать показатель законопослушности граждан при проведении мирных собраний в Казахстане. Этот показатель отражает соотношение санкционированных акций к общему количеству проведенных мирных собраний. Мы называем его «индексом законопослушности». Этот показатель демонстрирует уровень соблюдения организаторами публичных акций Закона о мирных собраниях, предписывающего специальную процедуру получения разрешения на проведение публичных акций. Так, если абсолютно все митинги, проведенные в стране (городе), санкционированы властями, то индекс законопослушности (ИЗ) равен100%. Это - наивысший показатель. Соответственно, чем меньше этот индекс, тем ниже законопослушность в части проведения мирных собраний.

В Табл. №11 приводится статистика собраний, неразрешенных властями, с разбивкой по городам, с расчетом «индекса законопослушности» в 2017 году.

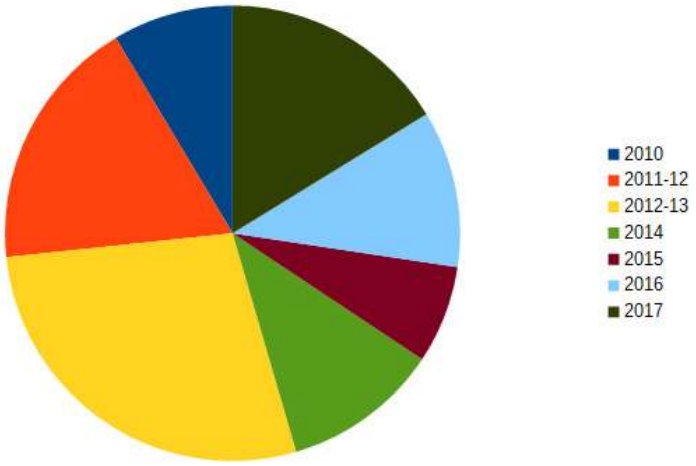
Таблица №11 «Индекс законопослушности» по городам в 2017 году

	Общее количество собраний	Несанкциони-рованные собрания	Санкциониро-ванные собрания	Индекс законопос-лушности
Алматы	17	16	1	6%
Астана	9	7	2	22%
Шымкент	3	3	0	0%
Уральск	2	2	0	0%
Караганда	1	0	1	100%
Темиртау	1	1	0	0%
Семей	1	0	1	100%
Талдыкорган	1	0	1	100%
Атырау	1	1	0	0%
ВСЕГО	36	31	5	100%

В предлагаемой ниже Табл. №12 демонстрируется проявление законопослушности в сфере проведения мирных собраний за последние 7 лет.

Таблица №12 «Индекс законопослушности» по годам

2010	7.4%
2011-12	15.6%
2012-13	24.0%
2014	9.6%
2015	6.0%
2016	9.6%
2017	14%



Как видим, все эти годы законопослушность в части проведения мирных собраний была невысокой и держалась в среднем на уровне 10%. Это говорит о том, что из десяти проведенных в Казахстане публичных акций только одна проводилась в соответствие с законом. Можно сказать, что фактически Закон о мирных собраниях не работает, так как основная часть публичных акций проходит несанкционированно. При этом, закон применяется только в тех случаях, когда это необходимо властям, чтобы не допустить те акции, которые их не устраивают или пугают.

Реакция властей на проведение несанкционированных мирных собраний

В соответствии с Законом «О порядке организации и проведения мирных собраний», в случае проведения несанкционированной публичной акции представители акиматов должны предупредить организаторов или участников о недопустимости проведения несогласованной с местной исполнительной властью акции.

Параллельно представителем прокуратуры участникам разъясняется противоправность их действий.

Однако, как мы уже сказали выше, 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, не вмешиваясь в происходящее.

Также предупреждения о прекращении проведения мирных собраний могут выноситься как представителями акиматов, так и прокуратурой и полицией (последние два варианта не предусмотрены законодательством).

Кроме того, имеются случаи, когда акции пресекаются и даже разгоняются без всякого предупреждения. В ряде случае организаторов и участников несанкционированных акций задерживают еще до начала ими мирного собрания. Это является нарушением действующего закона.

В частности, в 2017 году в Астане имело место превентивное задержание

Муратбека Аргынбекова, объявившего о желании провести несанкционированный митинг «по вопросам земельного законодательства и повышению цен». Он был задержан и осужден на 10 суток административного ареста, так и не совершив нарушения, предусмотренного административным кодексом.

В Табл. №13 показано количество случаев присутствия представителей местных органов власти и прокуратуры и количество вынесенных предупреждений в 2017 г.

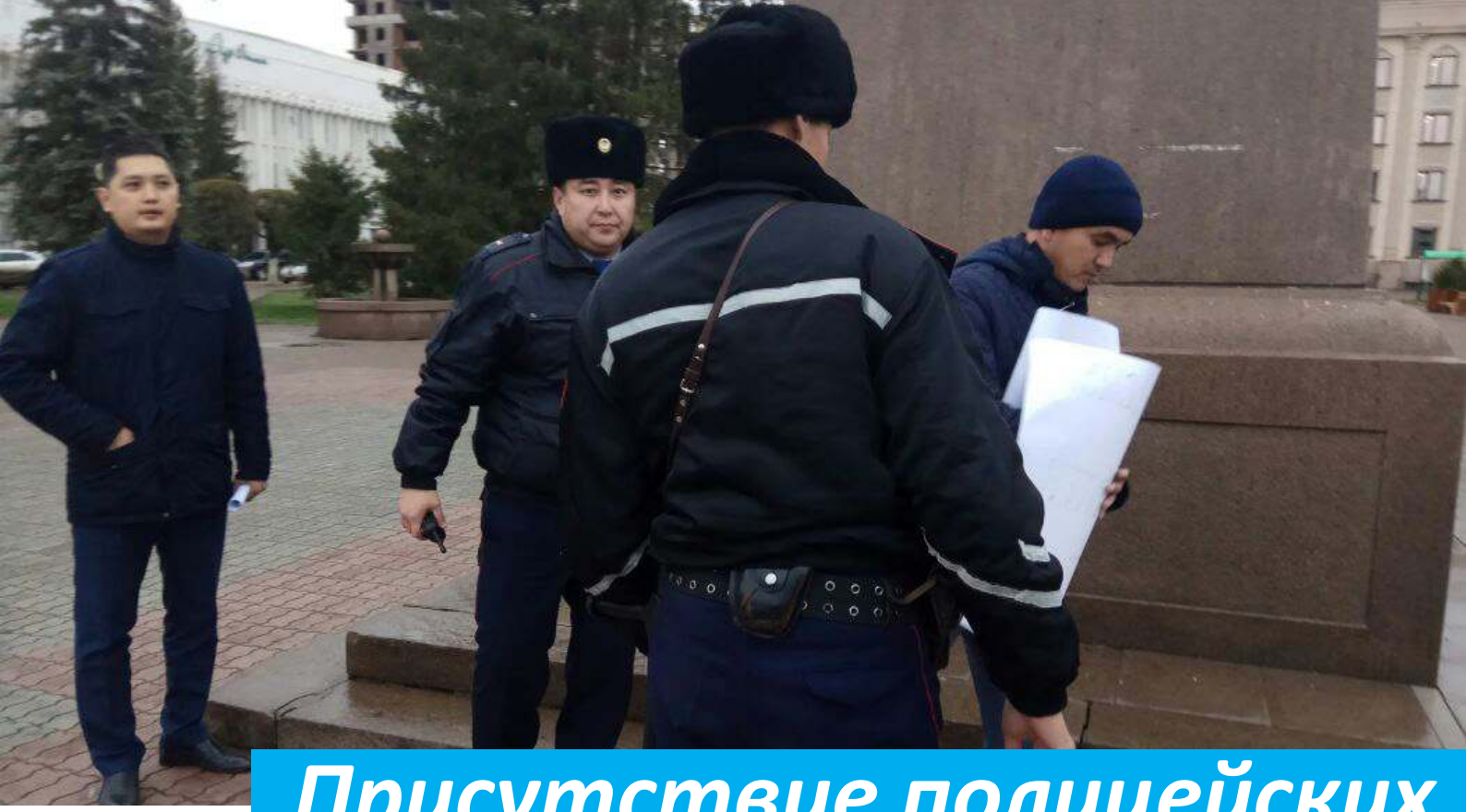
Таблица №13 Присутствие органов власти и вынесение предупреждений в 2017 г.

	ПРИСУТСТВИЕ	ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ
Прокуратура	12	4
Акимат	5	3
Полиция	41	5

Таким образом, из 31 публичной акций представители прокуратуры присутствовали на 16 мирных собраниях. Всего ими было вынесено 8 предупреждений о противоправных действиях митингующих. То есть, примерно на каждом втором собрании присутствовали прокуроры, и только на каждом четвертом они делали предупреждение.

Анализ показывает, что в большинстве случаев действия прокураторы носят чисто формальный характер. И это зависит от характера и тематики проводимых акций. Мирные собрания, посвященные социально-бытовым темам, а также одиночные акции довольно часто игнорируются и прокуратурой, и акиматом.

Зато прокуратура и акимат предельно внимательно относится к любым акциям политического и остросоциального характера. В этих случаях следует обязательное предупреждение либо от прокурора, либо от представителя акимата. Также на это влияет место проведения акции. Если это в центре города, вблизи государственных учреждений или просто в оживленном месте, то правоохранительные органы проявляют повышенное внимание к таким мирным собраниям.



Присутствие полицейских

Отдельный вопрос – это реагирование полиции. Нужно отметить, что полицейские присутствуют практически на всех мирных собраниях. И даже, когда их не видно, это не означает, что их нет – просто в этом случае они наблюдают за мероприятием, будучи одетыми в гражданскую одежду или, находясь в отдалении.

По данным мониторинга, в 2017 году для обеспечения контроля над мирными собраниями было задействовано в целом 104 полицейских.

Средний показатель по всем проведенным мирным собраниям – 3 полицейских на одной акции.

Следует оговориться, что это могут быть не совсем точные данные, так как существует практика, при которой в отдельных случаях полицейские отправляют на митинг только наблюдателей, оставляя автобусы с полицейскими вне зоны видимости с места события.

В рамках проводимого мониторинга мы рассчитываем особый показатель уровня полицейского контроля мирных собраний. Это так называемый «индекс полицейского контроля» (ИПК), замеряющий соотношение количества полицейских к количеству участников мирного собрания. См. Табл. №14.

Таблица №14 «Индекс полицейского контроля» по регионам за 2017 год

	Среднее Количество участников акции	**Среднее количество полицейских**	**Индекс полицейского контроля**
Алматы	491	41	0.1
Астана	138	49	0.4
Шымкент	44	19	0.4
Уральск	2	2	1
Караганда	1	0	0
Темиртау	1000	0	0
Семей	14	23	1,6
Талдыкорган	1	0	0
Атырау	6	0	0
ВСЕГО	1697	104	0.06

Таблица №14-1 Общий «Индекс полицейского контроля» за 2017 год (исключая санкционированные МС)

Кол-во участников	**Кол-во полицейских**	**Индекс полицейского контроля**
327	104	0.32

Как видим, самый плотный контроль со стороны полицейских был в Семее, где на каждых двух митингующих приходилось по три полицейских. В Уральске каждого участника акции охранял свой полицейский. Не обижали вниманием митингующих в Астане и Шымкенте. Там на каждых двух участников акции приходилось по одному полицейскому.

Меньше всего было полицейских на мирных собраниях в Алматы, где на каждые десять митингующих приходилось по одному стражу порядка.

Сравнение по годам показывает общую тенденцию к снижению полицейского контроля над мирными собраниями. (См. Табл. 15). Однако анализ ситуации убеждает, что это вызвано в первую очередь уходом с политического поля оппозиции и снижением активности гражданского общества. Социально-бытовой характер мирных собраний, их малочисленность и в целом политически лояльный настрой участников к властям снижает риски перерастания этих акций в широкомасштабные социальные протесты, чего собственно и опасаются власти, организуя полицейский контроль за политическими и протестными мероприятиями.

Таблица №15 «Индекс полицейского контроля» за 2017 год в разбивке по годам

2012	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
0.53	0.50	0.41	0.35	0.14	0.32

Задержания участников мирных собраний

В 2017 году 8 (19.4%) всех мирных собраний в Казахстане заканчивались задержанием их участников. (См. Табл. №16). Это почти в два раза меньше чем в прошлом году.

Таблица №16 Задержания участников мирных собраний в 2017 г.

	Случаев задержаний	Количество задержанных
Алматы	3	3
Астана	3	4
Шымкент	-	-
Уральск	1	1
Караганда	-	-
Темиртау	-	-
Семей	-	-
Талдыкорган	-	-
Атырау	-	-
ВСЕГО	7	8

В части взаимоотношений митингующих и полиции год выдался очень мирным. Не было ни одного случая противостояния митингующих и полиции или разгона мирных собраний.

Осуждения участников мирных собраний

Всего за 2017 год в административных судах Казахстана рассматривалось 5 дел участников несанкционированных мирных собраний.

В ходе судебного разбирательства: 6 человек получили предупреждения, двум назначены денежные штрафы в размере 50 МРП (около 300 евро) и один подвергнут административному аресту на 10 суток. Четырех задержанных в ходе проведения несанкционированных митингов отпустили после написания ими объяснительных, не доводя дело до суда.

Таким образом, 16% из всех несанкционированных мирных собраний в 2017 году заканчивались в суде, где организаторы и участники этих акций привлекались к административной ответственности по статье 488 КоАП (нарушение порядка проведения мирных собраний).

Чтобы продемонстрировать, как менялся этот показатель в последние годы, см. Табл. № 17

Таблица №17 Процент несанкционированных мирных собраний доходящих до суда за три года

2015 год	2016 год	2017 год
18%	25%	16%

Как видим, в Казахстане в среднем до суда доходит примерно пятая часть всех несанкционированных мирных собраний. Остальные 80% остаются за бортом Закона «О порядке организации и проведения мирных собраний». Эти акции, по мнению чиновников, контролирующих публичную активность граждан, не представляют каких-либо угроз политической системе, персонам из власти и интересам чиновников. Видимо, поэтому их оставляют без внимания даже при том, что налицо нарушение закона.

Житель поселка Ильинка Акмолинской области Муратбек Аргынбеков, по материалам суда, «без разрешения местного исполнительного органа на проведение митинга» на своей странице в Facebook'е призвал граждан собраться на митинг 1 октября у монумента «Байтерек» в Астане «по вопросам земельного законодательства и повышению цен». В этот же день для проведения митинга приготовил несколько плакатов, вышел сам и хотел поехать к монументу либо в другое место, следует из постановления суда. 11 сентября, активист опубликовал в Facebook'е призыв выйти на митинг, однако он не получил отклика. Судебное заседание состоялось в ночь на 2 октября в специализированном межрайонном административном суде Астаны, и судья вынес постановление - подвергнуть Аргынбекова административному взысканию в виде административного ареста сроком на 10 суток.

Общая статистика

1. Общее число участвовавших в мирных собраниях в 2017 году составило 1697 человек (допустимая погрешность 10%). Однако это общее количество, включающее и санкционированные и несанкционированные собрания. Если вычесть участников санкционированных и предположительно организованных самими властями акций, то этот показатель составляет всего 312 человек. Соответственно, и среднее значение участников одного митинга без учета собранных в «добровольно-принудительном» порядке митингующих составит только 44 человека. В Табл. № 18 приведены данные участия граждан в мирных собраниях по каждому региону отдельно:

Таблица №18 Количество участников мирных собраний

	Общее кол-во людей				**среднее кол-во участников одного МС**			
	2014	2015	2016	2017	2014	2015	2016	2017
Алматы	1838	569	1120	491	43	19,5	53	28
Астана	541	357	55	138	14	32	6	15
Уральск	441	118	77	2	31	13	19	1
Актау	6	1	75	-	-	1	15	-
Караганда	159	1	-	1	35	1	0	1
Шымкент				44				
Атырау	80	113	2500	6	40	29	500	6
Павлодар	51	70	40	-	25	70	40	-
Усть-Каменогорск	2	-	6	-	-	-	2	-
Костанай	2	-	22	-	-	-	22	-
Актобе	3	1	1500	-	1	1	750	-
Талдыкорган	9	-	-	1	4,5	-	-	1
Кызылорда	-	-	350	-	-	-	350	-
Темиртау	-	-	-	1000	-	-	-	1000
Семей	-	-	1	14	-	-	-	14
ИТОГО	3132	1230	5745	1697	24	21	76	133
ВСЕГО (с вычетом санкционированных МС в 2017 г.)				312				44

2. Средняя продолжительность одного мирного собрания в Казахстане в 2017 году составила 24 минуты. Но этот усредненный показатель несколько завышен из-за нескольких протестных акций длящихся несколько часов. В среднем же акции длились около 15 минут. Чтобы иметь представление о динамики изменения этого показателя см. Табл. №19.

Таблица №19 Продолжительность мирных собраний по годам

	Общая продолжительность МС			Средний показатель длительности МС		
	2015 год	**2016 год**	**2017 год**	**2015 год**	**2016 год**	**2017 год**
Алматы	1586 мин.	1013 мин.	880 мин.	37 мин.	48 мин.	18 мин.
Астана	763 мин.	192 мин.	205 мин.	26 мин.	21 мин.	23 мин.
Шымкент			55 мин.			18 мин.
Уральск	595 мин.	180 мин.	25 мин.	42 мин.	45 мин.	12.5 мин
Караганда	.		15 мин.	.	-	15 мин.
Темиртау			20 мин.			20 мин.
Семей			30 мин.			30 мин.
Талдыкорган			240 мин.			240 мин.
Атырау			20 мин.			20 мин.

ВЫВОДЫ:

Анализ данных мониторинга публичных акций за последние годы показывает, что в стране сохраняется практика ограничения прав и свобод казахстанцев в части их права на мирные собрания.

Напуганные митинговой активностью в других странах, где протесты гражданского общества привели к смене политических режимов, власти Казахстана пошли по пути введения серьезных ограничений в части проведения мирных собраний.

1.Так, принятый Закон «О порядке организации и проведения мирных собраний» ввел разрешительный принцип проведения акций и существенно регламентировал процедуру их согласования с органами власти.

1.1.Введенный порядок санкционирования мирных собраний лишил казахстанцев возможности проводить мирные собрания в тех местах, где они хотят. Теперь место проведения всех мирных собраний жестко регламентировано. Во всех крупных городах страны определены специальные места для проведения разрешенных властями мирных собраний. Они, как правило, располагаются в малолюдных и удаленных от центра районах, что сводит на нет проведение там каких-либо публичных акций. И хотя в законе это всего лишь рекомендация для органов исполнительной власти, полиция, прокуратура и суды рассматривают это как непререкаемый закон.

1.2.Также казахстанцы не могут проводить мирные собрания в экстренном порядке, так как определен 10-дневный срок рассмотрения заявки.

1.3. У чиновников есть полномочия отказать в проведении собрания под любой из многочисленных оговоренных в законе причине. Зачастую отказы выдаются с нарушением законодательства - не соблюдаются сроки рассмотрения заявок, либо вообще отказывают без объяснения причины или предоставления

альтернативного места и времени, иногда отказывают под предлогом, что в данном месте в данное время будет проводиться другая публичная акция (которая зачастую не проводится или такое мероприятие в спешном порядке организуют городские и районные администрации).

1.4.Кроме того, Закон о мирных собраниях не предусматривает права на проведение одиночного пикета, так как заявка должна исходить от организации или группы лиц.

1.5. Но даже выполнение всех процедур и согласие протестующих на проведение акции в отведенном месте еще не гарантирует, что разрешение на собрание будет получено. Имеется еще один важный компонент – это тематика собрания и степень политической лояльности его организаторов.

2.Что касается непосредственно ситуации с мирными собраниями в 2017 году, то в сравнении с предыдущими годами необходимо отметить еще большее снижение митинговой активности в Казахстане.

2.1.Отмечается полное отсутствие публичных акций с протестной политической тематикой. Это связано с ликвидацией реальной политической оппозиции в Казахстане.

2.2. Из практики НПО мирные собрания исключены практически полностью. Это связано с тем, что в обществе сформировано негативное отношение к митингам как к чему-то подрывающему социальную стабильность в стране. На организации, практикующие публичные акции, оказывается давление со стороны властей и правоохранительных органов.

3. В 2017 году протестные акции остались в арсенале методов публичного воздействия на власти со стороны одиночек-правдоискателей и временно создаваемых групп из граждан, доведенных до отчаяния невозможностью преодолеть барьеры бюрократии, несправедливостью судебной системы и возмущенных социальной несправедливостью.

3.1. Также в незначительной степени мирные собрания пытаются проводить некоторые группы активистов-общественников, намеревающихся решать какие-то социально-бытовые проблемы. Но в сравнении с предыдущими годами их стало значительно меньше.

3.2. Наблюдается относительный рост мирных собраний, проводимых одиночками, когда доведенные до крайности люди выходят на публичные протесты, желая, тем самым, как-то заявить о своей проблеме. В 2017 году таких собраний уже треть от всех, попавших в мониторинг.

3.3 .Учитывая все уменьшающееся количество мирных собраний, проводимых общественными организациями, можно говорить о том, что митинги в Казахстане становятся все менее предсказуемыми и планируемыми. Растет процент акций, возникших стихийно. То есть, в сфере мирных собраний возрастает фактор

стихийности и непредсказуемости.

4. Общая динамика развития ситуации в части проведения мирных собраний позволяет говорить о том, что властям удалось ограничить митинговую активность масс и существенно ее уменьшить.

4.1. Это стало возможным, в первую очередь, благодаря ликвидации политической оппозиции и жесткого прессинга против нелояльных общественных организаций и отдельных гражданских активистов.

4.2. Сегодняшняя митинговая активность со стороны различных групп и отдельных персон не преследует политические цели, а носит преимущественно бытовой, социально-экономический характер. Это определяет специфичное отношение к организаторам и участникам таких акций: их не арестовывают до начала проведения акций, как правило, не разгоняют и не подвергают задержаниям и административным наказаниям.

5. В общественном мнении господствует общий тренд – боязнь митингов и неверие, что через публичные акции можно решать серьезные социальные проблемы.

Среди тех, кто проводил митинги в 2017 году, доминируют люди, которых трудно отнести к передовой и активной части гражданского общества. В основном - это люди, решающие свои узколичные или корпоративные проблемы. Только единицы поднимают общественно значимые и политически актуальные вопросы. Но в силу боязни окружающих оказать поддержку их голос тонет в шуме обвинений в дестабилизации ситуации в стране.

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