

*КАЗАХСТАНСКОЕ МЕЖДУНАРОДНОЕ БЮРО
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И СОБЛЮДЕНИЮ ЗАКОННОСТИ*

***СВОБОДА МИРНЫХ СОБРАНИЙ В
КАЗАХСТАНЕ: СВОБОДА ИЛИ
ВОЗМОЖНОСТЬ***

*Доклад о соблюдении свободы мирных собраний в Республике
Казахстан в первом полугодии 2010 года.*

Алматы 2010 г.

СОДЕРЖАНИЕ	стр.
От составителей	2
Действующее казахстанское законодательство в области свободы мирных собраний и его соответствие международным стандартам	2-7
Правоприменительная практика в области реализации свободы мирных собраний в Казахстане	7-13
Заключение	13

Настоящий доклад подготовлен Казахстанским международным бюро по правам человека и соблюдению законности (Бюро) на основе: 1) анализа действующего законодательства Республики Казахстан, регулирующего свободу мирных собраний; 2) результатов мониторинга мирных собраний, проведенного сотрудниками Бюро в шести городах Казахстана (Астана, Алматы, Караганда, Уральск, Усть-Каменогорск, Павлодар) в период с 1 января по 31 мая 2010 года; 3) с учетом 15-летнего наблюдения сотрудников Бюро за мирными собраниями в Казахстане; 3) с использованием результатов наблюдений и выводов других исследовательских групп по данной теме.

Составители доклада: С. Дуванов, В. Тюленева.

Доклад подготовлен на основе анализа действующего законодательства Республики Казахстан, регулирующего свободу мирных собраний, проведенного Е. Жовтис, а также на основе анализа карт наблюдений за мирными собраниями, проведенного С. Дувановым.

Написание настоящего доклада стало возможным при использовании результатов наблюдений за мирными собраниями проведенных следующими сотрудниками Бюро: К. Акпаленовым, А. Гришиным, А. Жапаловой, А. Ким, П. Кочетковым, С. Орыспаевой, Т. Шнейдер.

Написание настоящего доклада стало возможным при финансовой поддержке Фонда Сорос-Казахстан и казахстанского представительства Национального Демократического Института Международных Отношений (NDI).

За точки зрения, представленные в настоящем докладе, ответственность несут составители; эти точки зрения не обязательно отражают мнение Фонда Сорос-Казахстан и казахстанского представительства Национального Демократического Института Международных Отношений (NDI) .

Казахстанское международное бюро по правам человека и соблюдению законности выражает особую благодарность казахстанскому представительству Национального Демократического Института Международных Отношений (NDI) за оказание финансовой помощи в публикации настоящего доклада на русском и английском языках.

От составителей

В 32 статье Конституции Казахстана записано: *«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».*

В указанной статье реализация свободы мирных собраний оговорена рядом условий: а) чтобы мирное собрание не противоречило интересам национальной безопасности; б) не угрожало общественному порядку; в) не вредило здоровью окружающих; г) не нарушало права и свободы других лиц. Таким образом, наряду с конституционным правом граждан на проведение мирных собраний в Конституции также оговорено и право властей, при несоответствии мирных собраний вышеуказанным условиям, принимать законы, ограничивающие свободу граждан на мирные собрания.

По мнению составителей настоящего доклада, это принципиальный момент в понимании как правовых, так и нравственно-этических основ проблемы ограничений свободы собраний в Казахстане. Для казахстанских чиновников, не ограниченных в своих решениях ответственностью за реализацию норм Конституции, привыкших работать в атмосфере правового нигилизма и ориентированных на контроль и ограничение общественно-политических инициатив граждан, эта конституционная норма является приемлемым основанием для принятия законов и подзаконных актов, существенно ограничивающих конституционно гарантированную свободу собраний граждан. Именно поэтому любые претензии по поводу ограничений свободы собраний наталкиваются на закон, который по версии чиновников принят в строгом соответствии с Конституцией. При этом апелляция к международным стандартам, властями, в лучшем случае, считается не заслуживающей серьезного внимания, в худшем, игнорируется. По мнению составителей настоящего доклада, в основе данной проблемы лежит разность подходов к оценке, как международных стандартов, так и их применимости в казахстанской правоприменительной практике.

Действующее казахстанское законодательство в области свободы мирных собраний и его соответствие международным стандартам

Основным документом, регулирующим реализацию свободы мирных собраний в Казахстане, является Закон РК от 17.03.1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (далее Закон).

Наряду с Законом существуют решения местных представительных органов власти, регулирующие порядок проведения мирных собраний в каждом населенном пункте.

В Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях (ст. 373 КоАП РК), в Уголовном кодексе РК существуют статьи (ст. 334 УК РК), устанавливающие ответственность за нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций, от предупреждений, штрафов, административного ареста на срок до 15 суток и до лишения свободы на срок до одного года.

Данные нормы КоАП и УК РК носят откровенно репрессивный характер, так как являются **несоразмерными и противоречащими** принципу юридической определенности и предсказуемости. Наличие этих юридических норм позволяет привлекать к ответственности организаторов собраний за действия третьих лиц

(например, провокаторов), участников собраний только лишь за то, что они участвовали в незаконном собрании, третьих лиц за содействие проведению собрания (даже если они и не знали, что оказывают содействие проведению незаконного собрания).

Анализ действующего в Казахстане законодательства показывает, что нормы Закона и решения местных представительных органов, устанавливающие места проведения собраний, расходятся с нормами международных стандартов в области обеспечения свободы мирных собраний. Так,

1. понятие собраний, закрепленное в казахстанском Законе о мирных собраниях, не соответствует соответствующим категориям, принятым в международной практике. Казахстанский закон регулирует не только мирные собрания граждан, понимаемые как массовые акции граждан в публичных местах, но и **любые действия совершаемые гражданами/гражданином в публичном месте.**
2. В соответствии с Законом устанавливается **разрешительный порядок** реализации свободы мирных собраний (мирное собрание может быть проведено в лучшем случае через десять дней после принятия решения о проведении собрания). Это исключает проведение любых спонтанных акций, вызванных экстренными событиями.
3. Закон позволяет обращаться с заявкой на проведение собрания только группе лиц, **не предусматривая такого права для отдельных граждан.**
4. Закон определяет безусловную **ответственность организаторов** мирного собрания за нарушение общественного порядка и безопасность участников собрания, что противоречит как Конституции Казахстана, так и международным стандартам.
5. Основания, применяемые властями для ограничения или запрета мирных собраний, не соответствуют Сиракузским принципам толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП).

В итоговом документе Копенгагенского совещания ОБСЕ записано: *«(9.2) – каждый человек имеет право на мирные собрания и демонстрации. Любые ограничения, которые могут быть установлены в отношении осуществления этих прав, предписываются законом и соответствуют международным стандартам»*. Однако казахстанские власти принимают во внимание лишь требование установления ограничений законом, при этом, полностью игнорируя то, что эти ограничения обязаны соответствовать международным стандартам. Именно это, по мнению составителей доклада, и является одним из принципиальных моментов в понимании и объяснении общей запретительной практики в части реализации свободы собраний. Проблема заключается в том, что казахстанские власти, исходя из своего права ограничивать свободу собраний, отказываются признавать необходимость соответствия этих ограничений международным стандартам.

В «Руководящих принципах по свободе мирных собраний», разработанных Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ в 2007 году, определены международные стандарты в области реализации свободы мирных собраний, а также содержится исчерпывающий перечень **законных и разумных оснований** для ограничения этой свободы. Дополнительные разъяснения можно найти в решениях Комитета ООН по правам человека и Европейского суда по правам человека, из которых следует, что международные гарантии свободы собраний распространяются на любые мирные собрания, независимо от их формы и места проведения.

Международные стандарты в области реализации свободы мирных собраний устанавливают ряд основополагающих принципов, следующие из которых, по мнению составителей настоящего доклада, не находят своей реализации в казахстанской правоприменительной практике.

- 1. Ограничения, могущие быть наложенными на реализацию свободы собраний, должны быть пропорциональны рискам и угрозам, какие собрания могут представлять для общественного порядка, и прав и свобод других граждан.**

В Казахстане этот принцип нарушается повсеместно. Анализ отказов в разрешении проведения мирных собраний оппозиции и нелояльных властям организаций показывает, что практически ни один из них не содержит законных и разумных обоснований рисков и угроз, которые собрания могут представлять.

- 2. Отсутствие у граждан, проводящих мирное собрание, права проводить собрание в выбранном ими месте не означает наличие права на запрет такого собрания у властей. В любом случае главенствует принцип, что при соблюдении законных и разумных регулирующих положений должна существовать возможность получить право на собрание в требуемом месте.**

Сложившаяся в Казахстане практика отказов в проведении собраний показывает, что в стране этот принцип не работает, и в большинстве случаев граждане не получают возможности проводить мирное собрание там, где они желают.

- 3. В случае мирного характера собрания, если способы выражения мнений собравшихся доставляют неизбежные неудобства посторонним – это не может считаться поводом для запрета или прекращения собрания. Некоторые виды неудобств являются естественным следствием собрания, при этом масштаб таких неудобств не должен быть чрезмерным.**

В Казахстане довод о том, что проведение мирного собрания будет создавать неудобства для окружающих – один из самых распространенных мотивов отказа в проведении собраний.

- 4. Предполагается обязанность властей защищать проводящих собрание от попыток сорвать собрание посторонними лицами, но выражение противоположной точки зрения само по себе не является таким вмешательством и, соответственно, не должно подавляться.**

В противоречие данному принципу казахстанское законодательство возлагает ответственность за поддержание порядка на организаторов собрания, что делает их уязвимыми в случае целенаправленных провокаций.

- 5. Наказания, налагаемые за нарушение положений, регулирующих проведение собраний, должны быть пропорциональны угрозам, какие собрание представляло для общественного порядка и прав и свобод других граждан.**

В Казахстане наказания, налагаемые на организаторов и участников мирных собраний, абсолютно непропорциональны тем угрозам, какие мирные собрания представляют для общественного порядка и определяются судьями, как правило, произвольно в зависимости от их личной оценки ситуации.

- 6. Законодательство должно разделять права и, соответственно, ответственности участников и организаторов.**

В силу того, что казахстанский закон не делает различий между организаторами и участниками мирных собраний суды определяют наказание произвольно.

7. Законодательное регулирование свободы мирных собраний может включать в себя условие об уведомлении о предстоящем мероприятии, наложение условий по месту, времени и способу проведения собрания и даже необходимость получения разрешения на проведение собрания. Однако все это приемлемо только в том случае, если для этого есть достаточные законные и разумные основания, то есть если это не приводит к необоснованному срыву мероприятия.

Казахстанская практика наглядно демонстрирует отсутствие разумных оснований для принятия ограничительных/запретительных правовых и административных мер.

8. Регулирование свободы мирных собраний, считается приемлемым лишь в случаях возникновения индивидуальных исключительных обстоятельств, не позволяющих избежать ограничений. Применение ограничений на общем основании или по прецеденту – не приемлемо. В нарушение данного принципа казахстанская правоприменительная практика не предусматривает исключений в силу каких-либо особых обстоятельств. Ограничение или запрет – это доминирующий принцип казахстанской правоприменительной практики, основанный, как правило, на политической составляющей, не допускающий исключений.

9. Не исключается полный запрет на проведение собрания, но для этого должны быть особые обстоятельства и представлены достаточные доказательства, что такой запрет предотвратит серьёзные угрозы общественному порядку. 15-летнее наблюдение за практикой ограничений и запретов мирных собраний в Казахстане не насчитывает ни одного случая, в котором запрещающий орган смог предоставить достаточные доказательства того, что разрешение собрания могло привести к серьёзному нарушению общественного порядка.

10. Допускается задержание участников или разгон собрания, но эти меры должны быть пропорциональны угрозам, которые может представлять собрание для общественного порядка и прав окружающих. В нарушение этого принципа в Казахстане массово применяются задержания участников собраний, что в подавляющем большинстве случаев, учитывая отсутствие каких-либо угроз для окружающих, является абсолютно не пропорциональной мерой.

В нарушение международных принципов и стандартов к собраниям, митингам, шествиям и демонстрациям казахстанским законом отнесены пикеты, голодовки, возведение юрт, палаток и иных сооружений. Фактически сегодня в Казахстане любое мероприятие, любое собрание, проводимое вне помещения, считается *«формой выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста»*. К мирным собраниям относятся и раздача листовок/буклетов, и проведение флэш-мобов, и ношение маек/зонтов с политической символикой, и групповое возложение цветов к памятникам, и любое другое собрание граждан, предполагающее обсуждение социальных или политических вопросов.

В соответствии со статьей 3 Закона казахстанцы, желающие, скажем, раздавать листовки, провести флэш-моб или митинг, должны получить разрешение на это в органах местной власти. Для этого не позднее, чем за 10 дней они должны подать письменное заявление, с указанием *«цели, формы, места проведения мероприятия или маршрута движения, времени его начала и окончания, предполагаемого количества участников, полной информации об организаторах. Соответствующий орган местной власти, рассмотрев заявление, выдает (или не выдает) разрешение на проведение акции»*.

Таким образом, процесс организации и проведения мирных собраний полностью контролируется чиновниками, которые определяют целесообразность любых мирных собраний и место их проведения.

Проводимые в Казахстане мирные собрания можно разделить на две категории: разрешенные и неразрешенные. При этом разрешенные мирные собрания подразделяются на те, что разрешены без всяких условий: что в заявлении написали, то и получили, и разрешенные с определенными условиями.

Как правило, разрешенные мирные собрания территориально проводятся в местах, определенных чиновниками. Во всех крупных городах Казахстана решением городских властей определены специальные места для проведения таких мероприятий, как правило, изолированные и малопосещаемые.

В Алматы это сквер в «спальном районе» города, куда в свое время свезли памятники советской эпохи, отчего в народе это место прозвали «свалкой истории». В Астане для этого определены два места - это территории, прилегающие к зданиям ПКФ "Газсервис" и ОАО "Окан Атрико". На одной из территорий в настоящий момент ведется строительство, и проводить там мирные собрания не возможно. Другое место располагается на окраине города, в районе бывшего болота.

В истории независимого Казахстана не было случая, когда власти разрешили проведение мирного собрания, организованного оппозицией или общественной организацией, выражающей взгляды, отличные от официальной позиции власти, на площади в центре города или перед зданиями акиматов, министерств, ведомств. В подавляющем большинстве случаев им отказывают в проведении мирных собраний либо выдают разрешение на проведение собрания в специально отведенных местах. Проведение собрания в месте, определенном властью, где нет «целевой аудитории», на которую рассчитывают организаторы, теряет всякий смысл.

Очевидно, что любое мирное собрание проводится для привлечения внимания общества или власти, к каким-то проблемам или для высказывания своего протеста тем госструктурам, действиями которых люди не довольны. В случае если протест или мнение собравшихся не доходят до адресата, автоматически исключается планируемый результат мирного собрания. В этом случае свобода мирных собраний теряет свое смысловое наполнение и превращается в пустую формальность.

Подобная практика в корне противоречит международным стандартам, по сути являясь ограничением свободы мирных собраний, принадлежащей казахстанцам.

В Казахстане лица, желающие провести мирное собрание, должны обеспечить тематическое (целевое) соответствие собрания статье 7 Закона. *Власти имеют право запретить проведение мирного собрания, если целью его проведения «является разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной нетерпимости, сословной исключительности...а также нарушений других положений Конституции, законов и иных нормативных актов Республики Казахстан, либо их проведение угрожает общественному порядку и безопасности граждан».*

В сложившейся казахстанской практике практически любая общественно-политическая тема, которой посвящено мирное собрание, может расцениваться как разжигание нетерпимости и исключительности. А, принимая во внимание, что Конституция содержит нормы, регулирующие все области жизни, то любая критика конституционных норм может расцениваться как повод для запрета.

В дополнение к Конституции существует огромное количество нормативных правовых актов, которые, следуя букве Закона, также нельзя критиковать. Такое тематическое соответствие можно назвать первым препятствием в реализации свободы собраний в Казахстане.

Другим препятствием в реализации свободы мирных собраний в Казахстане является законодательная норма, позволяющая чиновникам запрещать проведение любого собрания, представляющего угрозу общественному порядку. При этом в казахстанской правоприменительной практике для запрета по этому основанию не требуется соответствующая аргументация и убедительные доказательства, подтверждающие, что проведение собрания приведет к нарушению порядка. Чиновнику достаточно просто посчитать, что этот митинг угрожает общественной безопасности, поскольку, действительно, любое массовое мероприятие в публичном месте может представлять потенциальную угрозу общественной безопасности. Понятно, что потенциальную угрозу общественной безопасности представляет даже транспортное средство, которое может совершить ДТП, врезавшись в рейсовый автобус, или самолет, пролетающий над городом, который может упасть. Но при этом никто не запрещает водить/ездить на автомобилях и летать самолетами.

Следующим препятствием в реализации свободы мирных собраний в Казахстане является норма Закона, в которой записано следующее: *«не допускается проведение массовых мероприятий на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта, а также у организаций, обеспечивающих обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения (городской общественный транспорт, снабжение водой, электроэнергией, теплом и другими энергоносителями), и учреждений здравоохранения и образования»*. Данная норма Закона позволяет чиновникам существенно сузить географию мирных собраний, исключив в числе прочих и таких важных для общества адресатов как КНБ, МВД и Министерство обороны.

Правоприменительная практика в области реализации свободы мирных собраний в Казахстане

Казахстанское законодательство определяет, что все собрания, митинги, пикеты, демонстрации, шествия должны проводиться **только с разрешения властей и при выполнении** определенных **процедур и условий**, как-то;

а) подача специальной заявки за 10 дней до проведения собрания;

б) согласия проводить собрание в специально отведенных для этого местах.

Не выполнение (несогласие с) этих процедур и условий ведет к отказу в разрешении провести собрание.

Важно отметить, что шествия и демонстрации как разновидность собраний де-факто не существуют в казахстанской правоприменительной практике. Принимая во внимание, что все собрания оппозиции и организаций, выражающих отличную от позиции властей точку зрения, в лучшем случае возможны только в специально отведенных местах, то, соответственно, для них сегодня шествия и демонстрации потеряли свой смысл, поскольку сложно представить себе демонстрацию в пределах одного сквера или небольшой четко фиксированной территории. В ходе наблюдения за мирными собраниями сотрудниками Бюро было отмечено, что практически никто, из желавших провести собрание, не обращался за разрешением провести шествие или демонстрацию.

На вопрос *«почему?»*, который задавали сотрудники Бюро, был получен консолидированный ответ – *«нет смысла, все равно никто не разрешит»*. Поэтому те немногие попытки проведения шествий и демонстрации, какие имели место в Казахстане в период проводившегося исследования, в большинстве случаев, носили неразрешенный характер и пресекались полицией.

Особый разговор о критериях, которыми руководствуются чиновники, разрешая или не разрешая мирные собрания. Двадцатилетняя практика существования и применения чиновниками Закона позволяет с уверенностью утверждать, что основным критерием при выдаче разрешений на проведение мирных собраний является политическая лояльность к власти.

Без всяких условий проводятся различные публичные мероприятия проправительственных партий и общественных организаций. В ходе наблюдения за мирными собраниями сотрудники Бюро не зафиксировали случаев отказа в проведении собраний членам партии «Нур-отан», либо случаев, когда, проведение собраний членов партии было обусловлено общим местом проведения собраний, установленным в городе. В период проведения наблюдения за мирными собраниями сотрудники Бюро не зафиксировали фактов проведения собраний другими провластными партиями, помимо «Нур-Отан», («Ауыл», «Партия патриотов», «Руханият» и др.). Однако, 15-ти летний опыт наблюдения Бюро за соблюдением свободы мирных собраний в Казахстане позволяет утверждать отсутствие примеров запрета на проведения митингов и другим провластным партиям. Отсутствие ограничений в проведении любых публичных мероприятий для «Нур-отана», видимо, можно объяснить тем, что все чиновники акиматов, являются членами этой партии, и, соответственно, выдача разрешений для со-партийцев - пустая формальность.

В то же время совершенно иная ситуация с рассмотрением заявок на проведение мирных собраний со стороны оппозиционных партий и общественных организаций, выражающих альтернативную провластную точку зрения. Наблюдение за мирными собраниями показало, что все оппозиционные организации и НПО, зарекомендовавшие себя нелояльными по отношению к власти, а также граждане, планирующие выразить недовольство действиями чиновников, чаще всего получают отказ в проведении собраний. В лучшем случае, им разрешают проведение собраний в специально отведенных для этого местах. С уверенностью можно утверждать, что это общая тенденция в казахстанской правоприменительной практике, сложившаяся с момента принятия Закона.

Таким образом, руководствуясь критерием политической лояльности к власти, чиновники предоставляют неограниченные возможности для реализации свободы мирных собраний сторонникам власти, ограничивая эту свободу для граждан, нелояльных власти, отказывая им проводить собрания там, где они желают, либо, полностью запрещая проведение собраний.

Говоря об отказах в проведении мирных собраний в публичных, общественно значимых местах, например, в центре города, важно отметить, что зачастую несогласие лиц, желающих провести собрание, проводить его в месте, установленном чиновниками, используется чиновниками как повод для отказа в проведении собрания. Ярким примером подобной практики служит следующий факт.

28 мая 2010 года лидеры около двадцати общественных организаций г. Астаны подали заявку на проведение митинга с требованием, обращенным к Парламенту Казахстана, привести национальное законодательство и правоприменительную практику в области обеспечения и защиты прав человека в соответствии с международными обязательствами Казахстана. Организаторы выразили желание провести митинг на площади перед акиматом (понимая, что перед Парламентом им не разрешат). Невозможность проведения митинга в «специально отведенных местах» они мотивировали, тем, что одно из них закрыто из-за стройки, другое – не приспособлено (в дождливую погоду неасфальтированная площадка превращается в болото). Идя на компромисс, организаторы так и написали *«просим Вас предоставить для проведения митинга старую площадь*

перед акиматом г. Астана или указать иное место». Однако власти города компромисс не оценили и не пошли на него, отказав в проведении митинга «в связи с несоответствием места проведения митинга решению маслихата города Астаны...»

Тем не менее, не смотря на общую запретительную практику в проведении мирных собраний, существующую в Казахстане, в последнее время в стране растет число несанкционированных (неразрешенных) собраний. Если несколько лет назад число несанкционированных собраний не превышало 40 % от общего числа, то в 2009 г. – их было уже около 80 %, а за пять месяцев 2010 года – процент несанкционированных собраний перевалил отметку в 72 %, а в г. Алматы он составил 95%.

Сегодня несанкционированные собрания – это различные акции оппозиции и граждан, протестующих против действий властей. Лидером, как по общему числу, так и по количеству несанкционированных публичных акций является г. Алматы. Так, за пять месяцев наблюдения за мирными собраниями в Алматы, состоялось 18 проявлений общественно-политической активности, что соответствует почти 70 % всех собраний, зафиксированных в ходе наблюдения. Из них только одно собрание, проведенное активистов Коммунистической народной партии Казахстана, возглавляемой В. Косаревым, было разрешено властями. Собрание было проведено в виде ритуального возложения цветов к памятнику В.И. Ленина. Вероятнее всего, собрание было разрешено в силу того, что памятник В.И. Ленину находится именно в том, месте, в котором маслихатом г. Алматы разрешено проведение собраний.

Сотрудники Бюро провели наблюдения за 28 собраниями. При этом было установлено, что заявки на проведение собраний подавались в 8-ми случаях. В 5-ти случаях разрешения на проведение собраний были получены, и собрания состоялись как разрешенные, в 3 случаях собрания состоялись без разрешения властей.

В остальных (20) случаях организаторы даже не пытались получить разрешения. Свое нежелание подавать заявку организаторы собраний мотивировали по-разному. Одни считают, что для проведения, скажем, флеш-моба, или подачи петиций в акимат или руководству какой-либо корпорации, не требуется разрешения властей, поскольку эти виды собраний не регулируются Законом. Другие полагают, что это пустая трата времени, так как все равно разрешения не будет. Третьи считают Закон не соответствующим Конституции и поэтому принципиально отказываются его соблюдать.

Таким образом, порядка 72 % всех мирных собраний, проведенных за отчетный период, не были разрешены властями.

По характеру проведенные мирные собрания можно разделить на два типа: общественно-политические и социально-экономические.

К первому типу собраний относятся все акции политической оппозиции, а также выступления организаций и граждан, выражающих протест против политических действий властей. Примером типичного общественно-политического собрания служит возложение цветов к монументу Независимости, проведенное представителями политической партии ОСДП «Азат» 17 апреля 2010 г. в Алматы, которую сами оппозиционеры назвали акцией протеста. Первоначально оппозиционеры подали заявку на проведение митинга на одной из площадей в центре города, в которой им отказали. Тогда «азатовцы» организовали возложение цветов к монументу Независимости. Полиция не стала препятствовать проведению акции, но после ее завершения административный суд г. Алматы, классифицировав возложение цветов к монументу как форму «мирного

собрания», привлек к административной ответственности по статье 373 КоАП РК одного из организаторов, оштрафовав его.

В качестве других примеров общественно-политических собраний можно привести следующие.

1. 1 мая 2010 г. оппозиционная партия «Алга!» и Компартия Казахстана провели собрание, посвященное протесту против антинародной политики властей. Несмотря на то, что собрание проходило на территории офиса партии, все подходы к зданию партии были оцеплены полицией. Последующая попытка участников собрания устроить шествие по городу была пресечена полицейскими. Некоторые из активистов были задержаны. В последствии лидер партии «Алга!», В. Козлов, решением административного суда г. Алматы был признан виновным в совершении правонарушения, предусмотренного статьей 373 КоАП РК, и наказан 15-ью сутками ареста за организацию несанкционированного шествия.
2. 20 марта 2010 г. руководитель общественной организации «Арман» Ермак Нарымбаев планировал провести публичную акцию на главной площади г. Алматы с призывом объявления импичмента президенту Казахстана. При появлении на площади он был задержан и доставлен в полицейский участок. Административный суд г. Алматы признал его виновным в нарушении статьи 373 КоАП РК и првлек к административной ответственности в виде ареста на 15 суток за организацию несанкционированного митинга.
3. 13 и 20 марта 2010 г. были проведены две акции протеста против несправедливого судебного приговора, вынесенного судом Мухтару Джакишеву, организаторами которых явились представители партии «Алга!». Акция, состоявшаяся 13 марта, прошла в форме раздачи листовок на одной из улиц г. Алматы. Акция, состоявшаяся 20 марта, прошла в форме променада, когда активисты партии, прогуливаясь по одной из улиц г. Алматы, беседовали с прохожими. В обоих случаях за акциями наблюдали полицейские и прокурор, готовые приступить к прекращению акций. В этом случае никто не был наказан.
4. 4 мая 2010 г. возле здания суда г. Алматы активисты общественной организации «Соцсопр» провели пикет с требованием пересмотра судебного решения, вынесенного в отношении их лидера, А. Курманова, которым он был признан виновным в нарушении статьи 373 КоАП РК и привлечен к ответственности в виде ареста сроком на 10 суток. Полиция оцепила место пикета, а прокурор, зачитав предупреждение о проведении неразрешенного собрания, лично вырвала из рук пикетчиков плакат с лозунгом «Свободу Айнуру Курманову!». В дальнейшем административный суд г. Алматы признал пикетчиков виновными в совершении правонарушения, предусмотренного статьей 373 КоАП РК, и привлек к ответственности в виде предупреждений.
5. 21апреля 2010 г. активисты движения «За свободный интернет» провели пикет перед центральным офисом «Казактелекома» с требованием прекратить блокировку нелояльных властям интернет ресурсов. Присутствующий на акции прокурор напомнил об ответственности за проведение неразрешенного собрания. Полицейские наблюдали со стороны. После мероприятия административный суд г. Алматы признал организаторов пикета виновными в совершении правонарушения, предусмотренного статьей 373 КоАП РК, и привлек к ответственности в виде предупреждений.
6. 10 марта 2010 г. представители общественного фонда «АР. Рух. Хак» провели арт-моб возле памятника Махатме Ганди в г. Алматы. Основная тема арт-моба была посвящена обсуждению вопроса, кто из современных общественных деятелей Казахстана, может считаться духовным лидером нации, кто достоин звания казахстанского Ганди. За собранием наблюдали прокурор и полицейские. Через

неделю административным судом г. Алматы лидер организации была привлечена к административной ответственности за нарушение статьи 373 КоАП РК в виде штрафа.

7. 22 апреля 2010 г. в г. Астана представители Коммунистической партии Казахстана (КПК) провели митинг, посвященный 140-летию В.И. Ленина. Местными властями г. Астаны коммунистам было отказано в проведении митинга в «Старом центре» Астаны. Митинг был разрешен лишь под условием его проведения на не асфальтированной площадке в промышленной зоне. Митинг, на котором присутствовало 65 человек, прошел под лозунгом «Ленинские заветы для нас живы».
8. 1 мая 2010 г. представители КПК в Астане подали заявку на проведение праздничной акции, но не получив разрешения, тем не менее, попытались выйти на акцию. Собравшиеся договорились не разворачивать каких-либо плакатов и выйти на акцию лишь с шарами, красными флажками и бантами. Однако полиция не позволила и этого: 16 активистов КПК насильно затащили в автобус и доставили в полицейский участок, где продержали три часа, а затемпустили.
9. Представители КПК в Уральске также планировали провести митинг на площади в центре города, о чем подали соответствующую заявку. В проведении митинга на площади в центре города им было отказано, но разрешено провести его на окраине. Организаторы отказались проводить митинг на окраине города и 1 мая 2010 г. собрались на центральной площади Уральска. Митинг состоялся, и впоследствии никто из его организаторов не был привлечен к административной ответственности.

В качестве примеров социально-экономических мирных собраний можно привести следующие.

1. 2 марта 2010 г. на Старой площади г. Алматы стихийную акцию протеста провели водители рейсовых автобусов. Экипажи более 30 автобусов, недовольные условиями труда, поставив автобусы на площади, требовали решения их проблем. После того как приехало начальство автопарков, обслуживающих эти маршруты, руководство ГАИ и сотрудники акимата было достигнуто соглашение о продолжении работы с последующим проведением согласительного совещания. Организаторы и участники акции к административной ответственности не привлекались.
2. 13 марта 2010 г. около 60 дольщиков строительной компании «Казкоммерцинженеринг» собрались возле акимата г. Алматы с целью высказать свои претензии акиму. Их «сопровождали» около 40 полицейских, были приготовлены два автобуса для арестованных. Прокурор предупредил собравшихся о том, что они нарушают Закон, собравшись без разрешения властей. Собрание завершилось после того, как заместитель акима разъяснил собравшимся, что их протест не по адресу, так как строительная компания зарегистрирована в области, а, следовательно, им нужно обращаться в акимат Алматинской области. Организаторы и участники акции к административной ответственности не привлекались.
3. 27 марта 2010 г. активисты «Движения Казахстан-2012» провели митинг во дворе одного из частных домов г. Алматы. На митинге говорилось о проблемах ипотечников, дольщиков, фермеров и мелких предпринимателей, звучали призывы создать политическую партию на базе «Движения Казахстан-2012». Митинг завершился без вмешательства полиции, его организаторы и участники к административной ответственности не привлекались.
4. 22 апреля 2010 г. 45 граждан, отстаивающих свое право на собственное жилье в микрорайоне Шанырак, г. Алматы, собрались перед зданием акимата г. Алматы,

протестуя против отказа в выдаче актов на право частной собственности на землю. Прямо перед входом в акимат участники начали играть в футбол, используя мяч, на котором было написано «народ». Это, по их мнению, символизировало то, как власти поступают с народом. Полиция отцепила здание акимата по периметру, заблокировав вход. Прокурор пытался объяснить противозаконность собрания, неразрешенного властями, но люди продолжали символическую игру. Никто не был привлечен к ответственности. В последствии организаторы и участники акции к административной ответственности не привлекались. 28 апреля 2010 г. те же граждане провели повторную акцию, требуя легализации земли и встречи с руководством акимата. Чтобы не допустить символического футбола полицейские попытались отнять мяч, завязалась потасовка, в ходе которой одна из протестующих женщин упала: понадобилась помощь врача. Организаторы и участники акции к административной ответственности не привлекались.

5. 22 апреля 2010 г. граждане, оформившие ипотеку в «Темирбанке», устроили пикет возле входа в офис банка с требованием не выставлять их квартиры на продажу. Зачитав свои требования, участники пикета разбили стеклянные банки, на которых было написано «Темирбанк». Полицейские оттеснили пикетчиков от здания банка, не давая возможности вернуться обратно, после чего пикетчики вынуждены были разойтись. В последствии один из организаторов пикета был привлечен к административной ответственности в виде ареста сроком на 15 суток.

После событий, произошедших в Бишкеке, приведших к отстранению от власти бывшего президента Киргизии К. Бакиева активность казахстанских правоохранительных органов по предотвращению любых публичных собраний заметно возросла. Можно предположить, что казахстанские власти, напуганные киргизскими событиями, стали еще серьезнее относиться к любым проявлениям «уличной демократии», воспринимая их как угрозу политической стабильности.

В феврале 2010 г. несколько молодежных организаций г. Алматы выступили с инициативой проведения митинга под лозунгом «Мы требуем перемен!». Была подана заявка на проведение митинга, на которую власти ответили отказом. Однако лидеры молодежи заявили, что выйдут на митинг даже без разрешения властей. Митинг был назначен на 11 апреля 2010 г. Однако за несколько дней до проведения митинга лидеры молодежи «перенесли» его в конференц-зал акимата г. Алматы. Как стало известно позже, на молодежных лидеров было оказано давление со стороны властей города, которые заставили их отменить митинг.

В апреле 2010 г. оппозиционная партия ОСДП «Азат» публично объявила о том, что готовит проведение митинга, который должен был состояться 12 апреля 2010 г. перед памятником Ч. Валиханову возле Академии наук г. Алматы. Лидеры партии заранее объявили, что митинг состоится в любом случае на этой площади даже если власти запретят его или позволят проводить только на «свалке истории». Однако после соответствующей «работы», проведенной с оппозиционерами со стороны властных структур – планы оппозиции изменились. Вместо митинга на площади с лозунгами недоверия существующему политическому режиму оппозиция ограничилась возложением цветов к монументу Независимости. Митинг не состоялся.

Сегодня любой намек на проведение митинга и даже небольшого пикета привлекает повышенное внимание со стороны правоохранительных органов и прокуратуры. Прокуратура тут же уведомляет о недопустимости проведения неразрешенных властями собраний. Полиция обеспечивает 100% гарантию локализации собрания (на каждого собравшегося приходится по одному полицейскому), в засаде стоят автобусы, на которых задержанных доставляют в полицейский участок. В отдельных случаях, оперативники

задерживают организаторов акций превентивно еще до начала акции. Так Ермака Нарымбаева, направлявшегося на митинг протеста с плакатом «Назарбаев, кет!» задержали при выходе из подъезда собственного дома. Зафиксированы случаи, когда людей задерживали и засовывали в полицейские автобусы еще до того, как они становились участниками акций.

Судьи, рассматривающие административные материалы, составленные по статье 373 КоАП РК, любую публичную акцию трактуют как собрание, на проведение которого необходимо разрешение властей. И в случаях, когда такого разрешения не имелось, привлекают организаторов и участников собрания к административной ответственности в виде штрафов или арестов.

Судьи не руководствуются принципом пропорциональности и соизмеримости ограничений свободы собраний при рассмотрении исков по обжалованию отказов в проведении собраний и при рассмотрении административных дел, оформленных по статье 373 КоАП РК.

Судебная практика рассмотрения дел по статье 373 КоАП РК наглядно демонстрирует, что главным и основным доказательством вины гражданина, реализующего свою свободу мирных собраний, является отсутствие разрешения на проведение собрания со стороны власти.

Таким образом, казахстанская правоприменительная практика в области реализации гражданами Казахстана свободы мирных собраний представляет собой отлаженную систему административных и судебных ограничений.

Заключение

Созданная в Казахстане система регулирования свободы собраний, которую власти представляют как вынужденное ограничение в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья граждан, защиты их прав и свобод, по сути, полностью ликвидирует свободу граждан мирно собираться и выражать свое мнение. Конституционная свобода, реализация которой ставится в полную зависимость от решения чиновников, по сути не может считаться СВОБОДОЙ. При действующем казахстанском законодательстве, регулирующем эту область взаимоотношений общества и власти, а также сложившейся ограничительной правоприменительной практикой, эта свобода в лучшем случае может рассматриваться, как ВОЗМОЖНОСТЬ граждан проводить мирные собрания. Эта возможность определяется, прежде всего: а) степенью политической лояльности власти лиц, желающих провести собрание; б) выполнением ряда процедурных условий, выдвигаемых чиновниками.

Проведенное исследование наглядно продемонстрировало, что казахстанское законодательство, регулирующее свободу мирных собраний, и его правоприменительная практика практически полностью не соответствуют обязательствам Казахстана, принятым на себя как по Копенгагенскому документу ОБСЕ, так и по Международному пакту о гражданских и политических правах, лишая граждан свободы собраний.