



# **ОТЧЕТ**

**о мониторинге судебных процессов,  
связанных с мирными собраниями  
в Республике Казахстан**

**2012-2014 годы**

**Алматы, 2014 г.**

Настоящий отчет подготовлен Общественным фондом «Международная Правовая Инициатива» в рамках проекта «Мониторинг обеспечения права на мирные собрания в судебной системе Республики Казахстан» при финансовой поддержке NED (National Endowment for Democracy).



Содержание настоящего отчета является точкой зрения Общественного фонда «Международная Правовая Инициатива» и не может рассматриваться как мнение NED (National Endowment for Democracy).

**Мониторинг судебных процессов связанных с мирными собраниями/ОТЧЕТ 2012-2014 год** – Алматы: Общественный фонд «Международная Правовая Инициатива», 2014. – 32 с.

Адрес: г. Алматы, ул. Гоголя, 86, офис 223, 050000, Республика Казахстан

Тел./факс: +7 727 258 16 69

E-mail: [international.legal.initiative@gmail.com](mailto:international.legal.initiative@gmail.com)

Facebook: [www.facebook.com/groups/PFILI/](http://www.facebook.com/groups/PFILI/)

© Общественный фонд «Международная Правовая Инициатива», 2014.

## Содержание:

<b>Предисловие .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Информация о проекте. Методология мониторинга.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Краткий обзор законодательства Республики Казахстан о мирных собраниях. Административная ответственность за нарушение законодательства о мирных собраниях в Республике Казахстан и порядок рассмотрения административных дел в судах.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Соблюдение стандартов права на мирные собрания при рассмотрении дел.....</b>	<b>15</b>
<b>4. Соблюдение стандартов справедливого судопроизводства.....</b>	<b>23</b>
<b>5. Выводы и рекомендации.....</b>	<b>27</b>

## **Предисловие**

Общественный фонд «Международная Правовая Инициатива» является некоммерческой неправительственной организацией, созданной в 2010 году. Ее костяк составляют люди, имеющие многолетний опыт в сфере защиты прав человека и продвижения законодательных реформ.

Учитывая, какую важную роль играет право на свободу мирных собраний в демократическом обществе как средство выражения мнения и воли народа, а также помня трагические моменты в новейшей истории Казахстана - от Желтоксана 1986-го до Жанаозена 2011 года, можно с уверенностью сказать, что все здоровые силы общества должны стремиться к повышению политической и правовой культуры в целях восприятия как государством, так и самим обществом собраний как мирного метода выражения мнения и протеста. А это невозможно сделать без постепенного внедрения в национальное законодательство и практику судебных органов международно-признанных стандартов права на мирные собрания.

В этой связи идея проекта «Мониторинг обеспечения права на мирные собрания в судебной системе Республики Казахстан» заключается в продвижении законодательных изменений и изменений практики судебных и правоохранительных органов при привлечении к ответственности граждан, организующих и участвующих в мирных собраниях.

После ратификации Республикой Казахстан в 2005 году Международного пакта о гражданских и политических правах ООН (далее Пакт), статья 21 которого признает право на мирные собрания, а статья 14 предоставляет обширные гарантии справедливого судебного разбирательства, вопрос приведения в соответствие со стандартами Пакта практики судебных органов, в особенности деятельности административных судов, получила четкую перспективу и очертания. С этого момента долгосрочным ориентиром является практика Комитета ООН по правам человека, который, рассматривая индивидуальные жалобы граждан на нарушения статей Пакта, также вносит вклад в реформу правовой и судебной системы стран, признавших компетенцию этого Комитета. В 2009 году Казахстан признал право Комитета ООН

рассматривать индивидуальные жалобы в отношении Казахстана.

Настоящий отчет органично продолжает серию мониторинговых проектов в области свободы собраний, проведенных другими правозащитными организациями в Казахстане, но при этом имеет свой оригинальный предмет, так как исследования были сфокусированы больше на практику рассмотрения в административных судах дел по статье 373 Кодекса об административных правонарушениях в Республике Казахстан (далее КоАП) «Нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций». В ходе посещения десятков судебных заседаний и различных собраний был собран ценный материал о том, каким образом рассматриваются такого рода дела в казахстанских судах и как при этом соблюдаются право на мирные собрания и иные права, закрепленные в Пакте. Выводы и рекомендации настоящего отчета будут предоставлены всем заинтересованным судебным, законодательным и иным органам Республики Казахстан, национальным и международным неправительственным организациям, а также дипломатическим представительствам и международным организациям.

Общественный фонд «Международная Правовая Инициатива» выражает признательность за огромный вклад в подготовку отчета координатору проекта Амангельды Шорманбаеву и мониторам проекта Михаилу Привалову, Улану Шамшет, Андрею Гришину.

## **1. Информация о проекте. Методология мониторинга.**

### **Основные цели проекта**

Основными целями проекта «Мониторинг обеспечения права на мирные собрания в судебной системе Республики Казахстан» являются:

- улучшение обеспечения и соблюдения права на мирные собрания без каких бы то ни было ограничений и дискриминации в судебной ветви власти;

- приближение судебной практики по делам, связанным с обеспечением права на мирные собрания, к международным стандартам в этой области;

- изучение практики применения законодательства, регламентирующего судебное производство по административным делам, связанным с обеспечением права на мирные собрания;

- анализ существующей ситуации и выработка соответствующих рекомендаций для судебной системы Казахстана;

- содействие проводимой в Республике Казахстан судебно-правовой реформе;

- обучение представителей гражданского общества методике мониторинга обеспечения права на мирные собрания в судебной системе Республики Казахстан в рамках административного процесса;

- координирование последующей деятельности наблюдателей по проекту и их работы по предоставлению отчетности;

- подготовка итогового отчета и представление результатов мониторинга на рассмотрение соответствующих государственных органов, проведение обсуждений и выработка рекомендаций.

### **Методология мониторинга.**

В связи с тем, что собрания в Казахстане в целом проходят не часто, а судебные процессы по статье 373 КоАП еще реже (так как не после каждого собрания организаторы и участники привлекаются к ответственности), наблюдатели в рамках настоящего проекта стремились посещать все возможные собрания и судебные процессы.

При этом сбор, обработка и анализ информации осуществлялись следующим образом:

- посещение судебных заседаний в специализированных межрайонных административных судах рассматривающих административные дела по статье 373 КоАП РК и подготовка письменного отчета;
- анализ видеоотчета о судебном заседании;
- анализ практики рассмотрения дел в административных судах по статье 373 КоАП РК путем исследования текстов постановлений судов;
- анализ законодательства на соответствие международным стандартам прав человека в области свободы мирных собраний;
- подготовка итогового отчета с выводами и рекомендациями.

### **Направления деятельности в рамках проекта и предпосылки к его реализации**

- Проведение мониторинга судебных процессов в административных судах Казахстана над организаторами и участниками мирных собраний, которые привлекались к административной ответственности в соответствии со ст. 373 КоАП РК, с целью изучения соблюдения международных стандартов в области свободы собраний судами Республики Казахстан.
- В настоящее время существует серьезная потребность в сборе объективной информации о деятельности судебной и правоохранительной системы, которая может быть

использована государственными органами, ответственными за претворение в жизнь правовой реформы.

- Организаторы Проекта надеются, что результаты Проекта внесут свой вклад в дальнейшее совершенствование административно-процессуального права Республики Казахстан и в улучшение практики его применения.
- Центр ОБСЕ в Астане, а также БДИПЧ поддерживали ранее проекты по мониторингу свободы собраний в Республике Казахстан в 2006 и 2010 годах. Также проводились проекты по проведению круглых столов по международным стандартам свободы собраний. Однако на данный момент не проводилось комплексных проектов по изучению ситуации по соблюдению права на мирные собрания в судебных органах Республики Казахстан. Участники мирных собраний в Казахстане часто задерживаются полицией и доставляются в административные суды, где рассматриваются дела о привлечении к административной ответственности. Ранее проведенные проекты по мониторингу свободы собраний не охватывали в полной мере сегмент наблюдения обеспечения свободы собраний в судах. Поэтому в данный момент является актуальным изучение ситуации в административных судах по такой категории дел.
- Проведенный ОФ «Хартия за права человека» и Бюро по правам человека мониторинг собраний показал, что наибольшее количество собраний, пикетов, митингов и демонстраций, флешмобов проведено в гг. Алматы, Караганда и Астана. Соответственно, монитор/эксперт проекта будет проводить мониторинг судебных процессов по таким делам в этих городах. Однако, география проекта не будет ограничиваться лишь Алматы и Астаной. В остальных регионах Казахстана мы будем получать информацию о процессах над участниками и организаторами мирных собраний непосредственно от самих участников этих процессов, т.е. лиц, привлеченных к административной ответственности по ст. 373 КоАП РК. В каждом регионе Казахстана у нас имеются партнеры, которые могут предоставлять такую информацию дополнительно к той информации, которую мы будем получать от участников процессов.



- Для получения более полной картины с обеспечением права на мирные собрания в судебной системе нами был проведен анализ и изучение архивных материалов по делам, связанным с привлечением участников мирных собраний к ответственности. Мы также изучили судебные материалы за 2010-2011 г.
- По итогам мониторинга составлен настоящий отчет и выработаны рекомендации для судебной системы Казахстана по соблюдению и обеспечению права на мирные собрания в Казахстане.
- Данный отчет и рекомендации будут представлены всем заинтересованным сторонам: ведомствам РК, международным организациям, неправительственным организациям в ходе рабочих встреч. Кроме того, предварительный отчет о ходе проекта был представлен на совещании по человеческому измерению ОБСЕ в Варшаве 26 сентября 2014 года.

### **Сроки проекта**

Длительность проекта составила 22 месяца.

Начало проекта – 1 июля 2012 г. Завершение проекта – 30 апреля 2014 года.

### **Масштаб проекта**

Мониторинг в рамках Проекта проводится в специализированных межрайонных административных судах городов Астана, Алматы, Карагандинской области, а также по возможности других областей.

### **Эмпирическая база проекта.**

В ходе реализации проекта в течение 22 месяцев нами было получена следующая информация:

начиная с 1 июля 2012 года по 30 апреля 2013 года

- было посещено 14 судебных процессов в административных судах;

- получено 33 постановления о привлечении участников и организаторов собраний к административной ответственности по статье 373 КоАП.

С 1 мая 2013 по 1 мая 2014 года:

- было посещено 28 судебных процессов в административных судах;

- получено 43 постановлений о привлечении участников и организаторов собраний к административной ответственности по статье 373 КоАП.

Всего за два года мониторинга с 1 июля 2012 г. по 30 апреля 2014 г. наблюдатели проекта посетили 42 судебных процесса, связанного с мирными собраниями, получено 76 постановлений о привлечении участников и организаторов собраний к административной ответственности по статье 373 КоАП. Основными городами проведения мониторинга явились г.г. Астана, Алматы, Караганда, Уральск. Из остальных городов Казахстана в отчетный период информация о привлечении к административной ответственности за проведение и участие в мирных собраниях не поступала.

За все время проекта нами получено 8 полных видеозаписей судебных дел, связанных с мирными собраниями.

Продолжительность судебных процессов составляла от 15 минут до 1 месяца.

## **2. Краткий обзор законодательства Республики Казахстан о мирных собраниях. Административная ответственность за нарушение законодательства о мирных собраниях в Республике Казахстан и порядок рассмотрения административных дел в судах.**

Гарантии свободы мирных собраний закреплены статьей 32 Конституции Казахстана:

«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».

Непосредственное правовое регулирование свободы мирных собраний в Республике осуществляется Законом РК от 17.03.1995 года «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» (далее Закон).

Отдельные ограничения на проведение собраний закреплены в ст. 13 Закона РК «Противодействию экстремизму» от 18 февраля 2005 года № 31-III ЗРК.

Кодекс об административных правонарушениях (ст.373) и Уголовный Кодекс (ст. 334), устанавливая ответственность за нарушение законодательства о порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций.

Санкции предусматривают от предупреждений, штрафов и административного ареста на срок до 15 суток (КоАП) и до лишения свободы на срок до одного года (УК).

### **Законом установлена разрешительная система реализации свободы собраний в Республике Казахстан.**

Согласно ст. 2 Закона заявления о проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации подают уполномоченные трудовых коллективов, общественных объединений или отдельных групп граждан Республики Казахстан, достигшие восемнадцатилетнего возраста.

Заявление подается в местный исполнительный орган (акимат) за 10 дней до предполагаемого собрания (ст.3 Закона). В заявлении указываются цель, форма, место проведения мероприятия или маршруты движения, время его начала и окончания, предполагаемое количество участников, фамилии, имена, отчества уполномоченных (организаторов) и лиц, ответственных за соблюдение общественного порядка, место их жительства и работы (учебы), дата подачи заявления.

Статьи 5-8 Закона содержат основания отказа или запрета на проведение собрания.

**Нормы Закона не соответствуют международным стандартам в области обеспечения свободы мирных собраний по ряду критериев. В частности:**

- Определения мирных собраний, закрепленные Законом, не соответствуют категориям мирных собраний, принятым в международной практике. Иными словами, Законом регулируются не только мирные собрания, понимаемые как публичные акции в открытом публичном месте, но и собрания так таковые вообще.
- Закон устанавливает разрешительный порядок реализации свободы мирных собраний, что делает практически невозможным проведение спонтанных акций, связанных с выражением протеста или иных общественных проявлений в связи с событиями, вызывающими экстренную общественную реакцию.
- Основания, по которым представители власти могут ограничить право граждан на проведение мирного собрания либо участия в нем, закрепленные Законом, не соответствуют Сиракузским принципам толкования ограничений и отступлений от положений МПГПП.
- Закон не предусматривает подачи заявления на проведение собрания от индивидуального лица.
- Нормы закона противоречат принципу юридической определенности и предсказуемости, что открывает большой простор для нарушений со стороны органов власти вовлеченных в регулирование собраний.
- Закон и решения местных представительных органов закрепляют возможность принятия дискриминационных решений при регулировании собраний.
- В нарушение Конституции свобода собраний может ограничиваться в Казахстане не только **законами**, но и иными актами властей (решениями местных представительных органов - маслихатов).
- Ответственность за общественный порядок и безопасность собрания возлагается на организаторов собрания, что противоречит международным стандартам.
- Во всех крупных населенных пунктах Республики продолжают «действовать» особые территории, определенные местными властями для проведения мирных собраний. Как правило, такие территории крайне удалены от центра населенного пункта, и мероприятия, проводимые

в них, остаются незамеченными общественностью или теми, чье внимание пытаются привлечь собирающиеся.

**Административная ответственность за нарушение законодательства о мирных собраниях в Республике Казахстан и порядок рассмотрения административных дел в судах.**

**Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее КоАП) содержит статью 373:**

1. *Нарушение законов 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, -*

*влечет предупреждение или штраф на физических лиц в размере до двадцати месячных расчетных показателей, на должностных лиц - штраф в размере до пятидесяти месячных расчетных показателей.*

2. *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 до двадцати месячных расчетных показателей.*

3. *Те же действия, совершенные повторно в течение года после применения мер административного взыскания, либо организатором собрания, митинга, шествия, демонстрации -*

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

Объектом посягательства по данной статье является установленный порядок управления.

В данной статье закреплён ряд составов административных правонарушений:

а) Нарушение законов Республики Казахстан о порядке организации или проведения собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстрации либо иного публичного мероприятия;

б) воспрепятствование организации или проведения собрания, митинга, шествия, пикетов, демонстраций либо иного публичного мероприятия;

в) участие в незаконных собраниях, митингах, шествиях, демонстрациях либо ином публичном мероприятии;

г) 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.

Закон не даёт определение, что считать митингом, шествием, пикетом, демонстрацией. А термин **публичное мероприятие** в нём вообще не содержится. Таким образом, КоАП РК вводит понятия, не предусмотренные в самом Законе. Также следует отметить, что в Законе собрание, митинг, шествие, демонстрация считаются «Формами выражения общественных, групповых или личных интересов и протеста» (ст.1 Закона). К последним также Закон относит «голодовку в общественных местах, возведение юрт, палаток, иных сооружений и пикетирование».

Согласно статье 7 КоАП РК, законодательство об административных правонарушениях имеет задачей охрану прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, здоровья, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, окружающей среды, общественной нравственности, собственности, общественного порядка и безопасности, установленного порядка осуществления государственной власти, охраняемых законом прав и интересов организаций от административных правонарушений, а также предупреждение их совершения.

Для осуществления этой задачи законодательство об административных правонарушениях устанавливает основания и принципы административной ответственности, определяет,

какие деяния являются административными правонарушениями и виды взысканий, налагаемые за их совершение, а также какое административное взыскание, каким государственным органом (должностным лицом) и в каком порядке может быть наложено на лицо, совершившее административное правонарушение.

**КоАП содержит ряд статей, которые закрепляют основные принципы законодательства об административных правонарушениях:**

- Законность (ст.9);
- Исключительность компетенции суда (ст. 10);
- Равенство лиц перед законом (ст.11);
- Презумпция невиновности (ст.12);
- Принцип вины (ст.13)
- Недопустимость повторного привлечения к административной ответственности (ст.14);
- Принцип гуманизма (ст.15);
- Неприкосновенность личности (ст.16);
- Уважение чести и достоинства личности (ст.17);
- Неприкосновенность частной жизни (ст.18);
- Неприкосновенность собственности (ст.19);
- Независимость судей (ст.20);
- Язык производства (ст.21);
- Освобождение от обязанности давать свидетельские показания против себя и близких родственников (ст.22);
- Обеспечение прав на квалифицированную юридическую помощь (ст.23);
- Гласность производства по делам об административных правонарушениях (ст.24);
- Обеспечение безопасности в ходе производства (ст.25);
- Свобода обжалования процессуальных действий и решений (ст.26);
- Судебная защита прав, свобод и законных интересов лица (ст.27)

Значение принципов законодательства об административных правонарушениях состоит в том, что их нарушение в зависимости от его характера и существенности влечет признание состоявшегося производства по делу недействительным, отмену вынесенных в ходе такого производства решений либо признание собранных при этом материалов, не имеющих силы доказательств (ст.8 КоАП).

При рассмотрении любого дела в административном суде согласно статье 649 КоАП, судья обязан выяснить, было ли совершено административное правонарушение, виновно ли данное лицо в его совершении, подлежит ли оно административной ответственности, имеются ли обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, причинен ли имущественный ущерб, а также должен выяснить другие обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

Статья 648 КоАП устанавливает следующий порядок рассмотрения дела об административных правонарушениях:

Судья, председательствующий в заседании коллегиального органа, или должностное лицо, приступив к рассмотрению дела об административном правонарушении:

1) объявляет, кто рассматривает дело, какое дело подлежит рассмотрению, кто и на основании какой статьи настоящего Кодекса привлекается к ответственности;

2) удостоверяется в явке физического лица или представителя юридического лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иных лиц, участвующих в рассмотрении дела;

3) устанавливает личность участников производства по делу и проверяет полномочия законных представителей физического лица или представителей юридического лица, защитника;

4) выясняет причины неявки участников производства по делу и принимает решение о рассмотрении дела в отсутствие указанных лиц либо об отложении рассмотрения дела;

5) в необходимых случаях выносит определение о приводе лица, участие которого является обязательным при рассмотрении дела, назначает переводчика;

6) разъясняет лицам, участвующим в рассмотрении дела, их права и обязанности;

7) разрешает заявленные отводы и ходатайства;

8) оглашает протокол об административном правонарушении, а при необходимости - и иные материалы дела;

9) выносит определение об отложении рассмотрения дела в связи: с заявлением о самоотводе или отводе судьи либо должностного лица, рассматривающего дело, а также члена коллегиального органа в случае, если его отвод препятствует рассмотрению дела по существу; с отводом защитника, уполномоченного представителя, эксперта или переводчика, если указанный отвод препятствует рассмотрению дела по



существо; с необходимостью явки лиц, участвующих в рассмотрении дела, или истребования дополнительных материалов по делу, а также в случаях, предусмотренных частью второй статьи 56 КоАП. В случае необходимости судья (должностное лицо) выносит определение о назначении экспертизы;

10) выносит определение о передаче дела для рассмотрения по существу в случаях, предусмотренных статьей 646 КоАП.

1-1. Председательствующий, установив факт проявления неуважения к суду со стороны присутствующего в процессе лица непосредственно в ходе судебного разбирательства, вправе, объявив о факте, без соблюдения требований подпунктов 2), 4), 8) и 10) части первой настоящей статьи вынести постановление о наложении на виновное лицо административного взыскания, предусмотренного статьей 513 КоАП.

Установление факта проявления неуважения к суду со стороны присутствующего в процессе лица непосредственно в ходе судебного разбирательства фиксируется в протоколе этого судебного заседания.

Судья, председательствующий в заседании коллегиального органа, или должностное лицо, приступив к рассмотрению дела об административном правонарушении, заслушивает объяснения физического лица или представителя юридического лица, в отношении которого ведется производство по делу, показания других лиц, участвующих в производстве по делу, пояснения специалиста и заключение эксперта, исследует иные доказательства, а в случае участия прокурора в рассмотрении дела заслушивает его заключение.

В необходимых случаях осуществляются другие процессуальные действия, предусмотренные КоАП.

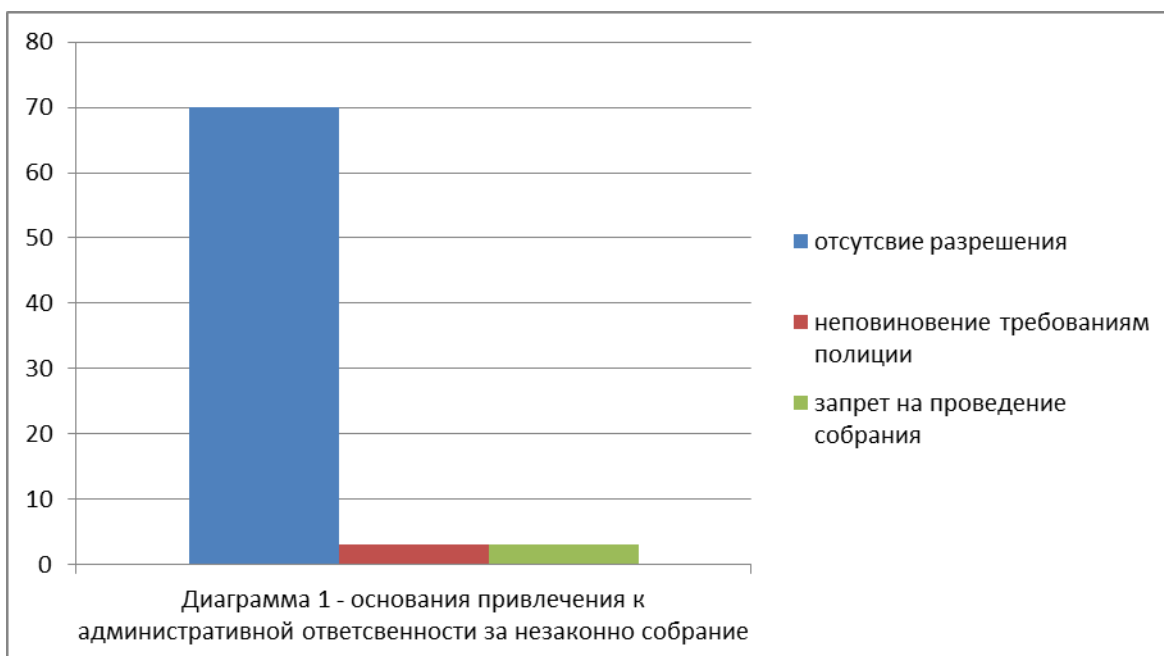
В соответствии со статьей 541 КоАП РК, дела по статье 373 рассматриваются специализированными межрайонными административными судами.

### **3. Соблюдение стандартов права на мирные собрания при рассмотрении дел.**

Большинство судебных дел в административных судах по статье 373 КоАП, которые посещали наблюдатели по проекту, были связаны в первую очередь с отсутствием разрешения на

проведение собрания. В некоторых случаях осужденные были задержаны до предполагаемых собраний в связи с намерением провести собрание без получения соответствующего разрешения.

Так, в 70 постановлениях о привлечении к административной ответственности из полученных нами 76 единственным основанием правонарушения указано отсутствие разрешения на проведение собрания. В 3 случаях основанием являлось неповиновение требованиям полиции и еще в 3 случаях основанием явился запрет на проведение собрания (см. диаграмму 1 ниже).



При составлении протокола об административном правонарушении органы полиции запрашивают у местных исполнительных органов (Акимат) информацию, получал ли человек, привлекаемый по данной статье, разрешение на проведение собрания, и подавал ли соответствующее заявление. Местные органы власти по запросу полиции предоставляют письменный ответ о том, что разрешение на проведение собрания не предоставлялось. Затем это письмо включается в материалы дела и служит в качестве доказательства административного правонарушения.



Фото 1. Наиболее часто собрания прекращались полицией.

В ходе судебных заседаний в рамках мониторинга ни в одном деле суд не исследовал вопрос - требовалось ли получение разрешения для проведения собрания или мероприятия?

Справка:

**Статья 2 Закона** - О проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации подается заявление в местный исполнительный орган города республиканского значения, столицы, района (города областного значения).

Заявления о проведении собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации **подают уполномоченные трудовых коллективов, общественных объединений или отдельных групп граждан** Республики Казахстан, достигшие восемнадцатилетнего возраста.

Как видим, Закон дает право на подачу заявления о проведении собрания только определенным субъектам. В случае, если собрание проводится индивидуальным лицом, например одиночный пикет, то по требованиям закона лицо даже не имеет право подавать заявление! В такой ситуации суды должны отвечать юридическими аргументами на вопрос почему

индивидуумы несут административную ответственность за то что они не получили разрешение если такого права у них нет?

Еще в 2006 году в отчете по мониторингу собраний ОФ «Хартия за права человека» поднимался вопрос о том, что власти Казахстана признают право на мирные собрания как коллективное право и отказывают индивидуальным лицам в проведении пикетов<sup>1</sup>.

В ходе мониторинга мы фиксировали 3 случая осуждения граждан по статье 373 КоАП на основании отсутствия разрешения на проведения одиночного собрания.

### **Рассмотрение судом процедуры прекращения незаконного собрания**

Согласно статье 8 Закона - собрания, митинги, шествия, пикеты и демонстрации должны быть безусловно прекращены по требованию представителя местного исполнительного органа города республиканского значения, столицы, района (города областного значения), если:

- «- не было подано заявление,
- состоялось решение о запрещении,
- нарушен порядок их проведения, предусмотренный статьями 4, 5 и 7 Закона,
- при возникновении опасности для жизни и здоровья граждан, нарушении общественного порядка.

В случае отказа от выполнения законных требований представителя местного исполнительного органа города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) по его указанию органами внутренних дел принимаются необходимые меры по прекращению собрания, митинга, шествия, пикетирования и демонстрации».

В результате мониторинга было установлено, что из всего количества случаев, прекращение собрания производилось:

Представителями местных исполнительных органов – 22 раза;  
Прокуратурой – 21 раз;  
Полицией – 33 раза.

---

<sup>1</sup> Freedom of assembly in Kazakhstan. Country Monitoring Report/Almaty, 2007, Charter For Human Rights, p.36.



**Фото 2 Прокурор сообщает о незаконности собрания**

В соответствии с законом, право на прекращение незаконного собрания принадлежит представителям местных исполнительных органов. Однако, как показано в диаграмме 2, только в 22 случаях из 76 такое прекращение проводилось надлежащими субъектами. В остальных случаях процедура прекращения собрания была осуществлена субъектами, не имеющими таких полномочий, то есть незаконно.

Судьи ни в одном судебном деле не выясняли законность соблюдения процедуры прекращения собрания.



Еще одним юридическим последствием прекращения собрания, в нарушении процедуры установленной в статье 8 Закона

является то, что в случае если лицо в дальнейшем задерживается полицией, тогда **такое задержание является произвольным с позиции международных стандартов прав человек закрепленных в статье 9 МПГПП**. В ходе мониторинга выявлено 54 случая произвольного задержания участников и организаторов собраний.

### **Справка:**

Из 54 случаев привлечения участников и организаторов собраний к административной ответственности:

В 2 случаях лица не задерживались полицией;

В 21 случае лица задерживались полицией после предупреждения в их адрес со стороны прокуроров;

В 12 случаях задержание организаторов или участников собраний проводилось только полицией, без какого-либо соблюдения требования статьи 8 Закона.

Рабочая группа ООН<sup>2</sup> по произвольным задержаниям приняла критерии, применимые к рассмотрению переданных ей случаев, опираясь на положения Декларации (ст.9) и Пакта (ст.14), а также Свод принципов защиты всех лиц, подвергающихся задержанию или заключению в какой бы то ни было форме<sup>3</sup>. Таким образом, по мнению Группы, лишение свободы является произвольным, если дело подпадает под одну из следующих трех категорий:

А) лишение свободы явно не имеет под собой какой-либо правовой основы (например, содержание под стражей сверх назначенного по приговору срока наказания или вопреки применимому закону об амнистии) (категория I);  
В) лишение свободы обусловлено осуществлением прав или свобод, гарантированных статьями 7, 13, 14, 18, 19, 20 и 21 Всеобщей декларации прав человека, и в той мере, в какой этой касается государств-участников, статьями 12, 18, 19, 21, 22,

<sup>2</sup> См. «Права человека. Рабочая группа по произвольным задержаниям. Изложение фактов №26». ООН. Женева. 2000г. Стр. 4-6.»

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet26ru.pdf>

<sup>3</sup> Свод принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой-бы то ни было форме. Принят резолюцией 43/173 Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1988 года. [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/detent.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/detent.shtml)

25, 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (категория II);

С) полное или частичное несоблюдение международных норм в отношении права на справедливое судебное разбирательство, закрепленных во Всеобщей декларации прав человека и соответствующих международно-правовых документах, принятых соответствующими государствами, является столь серьезным, что оно придает лишению свободы произвольный характер (категория III).

С тем, чтобы определить, носят ли случаи лишения свободы, относящиеся к категории III, произвольный или непроизвольный характер, Рабочая группа наряду с общими принципами Всеобщей декларации учитывает ряд критериев, взятых из Свода принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме, а в отношении государств — участников Международного пакта о гражданских и политических правах — также и критерии, предусмотренные, в частности, статьями 9 и 14 этого Пакта.

### **Применение международных документов в области прав человека.**

В ходе мониторинга были зафиксированы 5 случаев, когда подсудимые, обвиняемые в организации или участии в незаконном собрании, ссылались в свою защиту на стандарты Международного пакта о гражданских и политических правах ООН.

Судьи отвечали на такие аргументы следующим образом:

- Казахстан является независимым государством и на его территории действует право Республики Казахстан. Международные документы могут использоваться, только если Казахстан к ним присоединился (о том, что Казахстан присоединился к МПГПП, судья не знал<sup>4</sup>);

- статья 21 МПГПП предусматривает возможность ограничения права на мирные собрания законом. Согласно статье 32 Конституции Казахстана, также предусмотрено ограничение этого права законом. Исходя из того что в Республике Казахстан

---

<sup>4</sup> Республика Казахстан присоединилась к Международному пакту о гражданских и политических правах путем принятия закона о ратификации 28.11.2005 года.

есть Закон ограничивающий это право то никаких противоречий между пактом и законодательством Казахстана нет.

**Справка:**

**Международный пакт о гражданских и политических правах (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.

**Таким образом, из 5 случаев применения норм МПГПП судьи:**

- в 1 случае не знали, что Казахстан ратифицировал МПГПП;
- в 1 случае считали, что не имеется противоречий между Конституцией и МПГПП и достаточно того, что Пакт признает возможность ограничения свободы собраний законом;
- в 3 случаях игнорировали аргументы о применении МПГПП.





#### **4. Соблюдение стандартов справедливого судопроизводства.**

В рамках данного проекта мониторинга одним из ключевых объектов был вопрос соблюдения права на справедливое разбирательство дела независимым судом, согласно статьи 14 МПГПП.

Наши мониторы посетили в общей сложности 42 судебных заседания в административных судах городов Астана, Алматы, Караганда, Жезказган. Также было собрано и проанализировано 76 Постановлений судов по статье 373 КоАП РК.

В результате наблюдения и анализа было выявлена масса нарушений статьи 14 МПГПП и основных принципов независимого и беспристрастного правосудия. Ниже мы рассмотрим все основные стандарты справедливого судебного разбирательства и то, как судьи административных судов их соблюдали.

#### **Публичное разбирательство дела**

Пункт 1 статьи 14 МПГПП и статья 24 КоАП РК предусматривают обеспечение публичности разбирательства дела. Учитывая, что дела по статье 373 КоАП РК рассматриваемые в административных судах далеки от рассмотрения каких-либо государственных секретов или вопросов частной жизни то очевидно, что такие дела должны быть публичными и публика, в том числе журналисты могут свободно их посещать.

Однако мониторинг показал, что очень часто судьи, игнорируя требования законов и международных стандартов, а также часто без объяснения причин проводят закрытые заседания.

#### **Кейс стади**

14 января 2014 года Административный суд города Астана рассматривал дело в отношении гражданина Р. Судебные приставы отказались пропустить собравшихся в зал заседания. В итоге, в зале присутствовало всего 2 человека кроме подсудимого, из которых одного удалили из зала заседаний сразу после начала процесса. Вышедший после заседания подсудимый Р. сказал, что судья объяснила запрет на присутствие публики отсутствием места в зале.

4 июня 2013 года Административный суд города Алматы рассматривал дело против гражданина Т. Судебные приставы без объяснения причин отказались пропускать публику на процесс. О том, что суд состоялся, стало известно только после того, как осужденный сам вышел из зала заседания.

### **Компетентный, независимый и беспристрастный суд**

Нарушение беспристрастности суда выражается очень часто в речи, мимике словесных оборотах и выражениях которые дают понять окружающим о том, что судья считает человека виновным, не одобряет или каким либо образом выражает осуждение действиям подсудимого и открыто это демонстрирует.

#### ***Кейс стади***

11.02.2013 года в специализированном административном суде города Жезказган рассматривалось дело гражданина Ж. Судья в ходе рассмотрения дела задавал подсудимому такие вопросы:

- Вы знаете, что для того, чтобы провести подобное мероприятие (митинг), нужно обратиться в исполнительный орган и получить разрешение?
- Почему не воспользовались этим порядком обращения?
- Но, тем не менее, это требование закона. Мы должны все свои действия производить в пределах закона.

Приведенный выше отрывок разговора судьи и подсудимого показывает, что судья, вместо выяснения обстоятельств дела в максимально нейтральной форме, дает оценки поведению подсудимого, то есть ведет процесс с обвинительным уклоном.

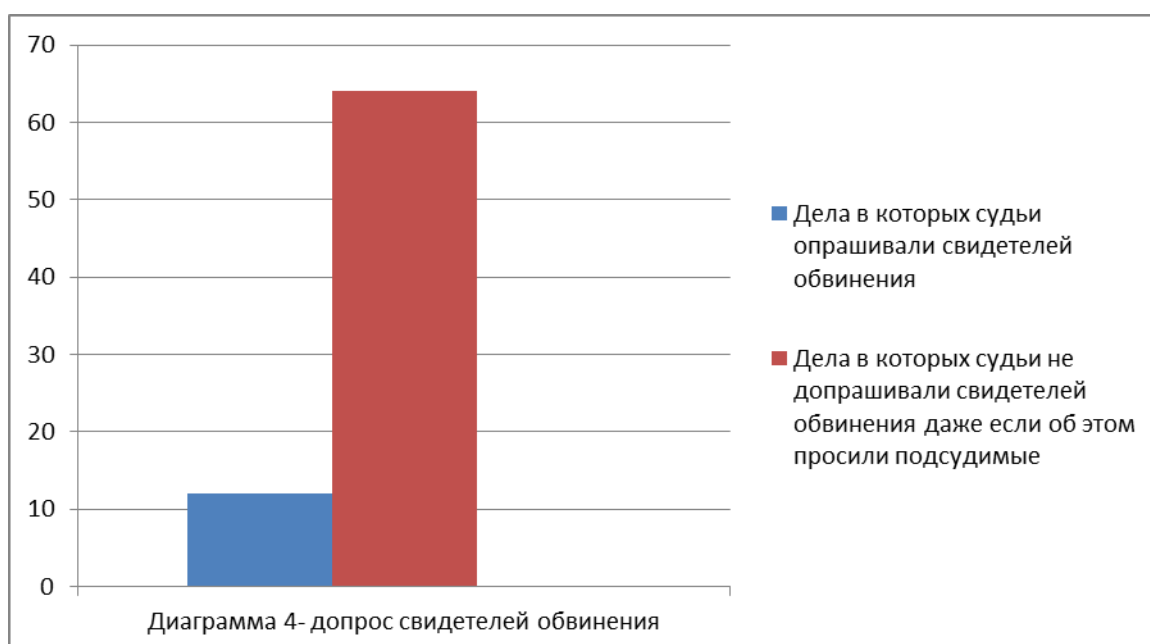
Несмотря на законодательное закрепление принципа независимости судебной системы, поведение отдельных судей на процессах прямо показывает окружающим, что они не являются независимым институтом власти.

## Кейс стади

15.12.2013 года в административном суде города Алматы рассматривалось дело в отношении гражданки Т. Гражданка Т. заявила ходатайство о вызове в суд и допросе свидетеля обвинения. Судья неуверенным голосом спросил мнение прокурора. Прокурор сказал, что он против, так как в вызове свидетеля нет необходимости. Судья тихим голосом сообщил, что отказывает. Однако подсудимая, находившаяся в двух метрах от судьи, не услышала, что сказал судья и попросила повторить. Судья робким голосом сообщил, что он отказывает в вызове свидетеля обвинения, так как прокурор против!

**Право допрашивать показывающих против него свидетелей или иметь право на то, чтобы эти свидетели были допрошены, и иметь право на вызов и допрос его свидетелей на тех же условиях, какие существуют для свидетелей, показывающих против него**

В результате мониторинга выяснилось, что в большинстве случаев судьи не вызывали и не опрашивали свидетелей обвинения, даже когда об этом ходатайствовали подсудимые. Показания таких свидетелей обычно находятся в материалах дела в письменном виде и их готовят сотрудники полиции.



## **Право на квалифицированную юридическую помощь**

### **Справка**

В соответствии с пунктом 3 статьи 13 Конституции Республики Казахстан, каждый имеет право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

В соответствии со статьей 14 МПГПП, каждый имеет право:

- *иметь достаточное время и возможности для подготовки своей защиты и сноситься с выбранным им самим защитником;*
- *быть судимым в его присутствии и защищать себя лично или через посредство выбранного им самим защитника; если он не имеет защитника, быть уведомленным об этом праве и иметь назначенного ему защитника в любом таком случае, когда интересы правосудия того требуют, безвозмездно для него в любом таком случае, когда у него нет достаточно средств для оплаты этого защитника;*

По результатам мониторинга мы выяснили, что из 76 случаев только в 8 случаях подсудимые имели защитника. В 4 случаях адвокаты предоставлялись государством.

Адвокаты, предоставленные государством, не смогли оказать квалифицированную юридическую помощь. Это подтверждается их слабой активностью и формальным участием в процессе.

### **Кейс стади**

Это вся «речь» адвоката на процессе гражданки Т. в административном суде города Алматы 15.12.2013 г.:

- «Не только состава, повода для привлечения нет. Поскольку она тут заявляет, фактически, есть разрешение на 16-е число, но не дожидались 16 числа и привлекают необоснованно».

## **5. Выводы и рекомендации.**

### **Основные выводы**

В большинстве случаев единственным основанием привлечения к административной ответственности в соответствии со ст. 373 КоАП РК является отсутствие разрешения на проведение собрания. Привлечение к ответственности лишь за отсутствие разрешения является непропорциональным и несоразмерным ограничением права на мирные собрания.

Закон «О собраниях...» не предусматривает возможности подачи индивидуального заявления на проведение мирного собрания. В этой ситуации осуждение лиц, совершающих одиночные пикеты, противоречит законодательству в связи с тем, что индивидуум не имеет право и не обязан подавать заявление и получать разрешение на проведение мирного собрания в форме одиночного пикета.

На практике процедура прекращения незаконного собрания не всегда осуществляется лицами, уполномоченными на это законом «о собраниях». Лишь одна треть незаконных собраний прекращалась в соответствии с установленной законом процедурой. Суды ни в одном деле не выясняли законность процедуры прекращения незаконного собрания. Из этого следует, что привлечение к ответственности организаторов и участников незаконных мирных собраний нарушает закон, что влечет за собой вывод о том, что задержание организаторов и участников таких собраний является произвольным.

Мониторинг показал, что судьи административных судов, рассматривающие дела подобной категории, не обладают достаточными знаниями о ратифицированных Казахстаном международных документах в области прав человека, в том числе принципов их применения на территории Республики Казахстан.

Судьи в большинстве случаев нарушают принцип публичности судебного разбирательства по делам такой категории без объяснения причин.

Несмотря на гарантии независимости и беспристрастности судебной системы, закрепленные в Конституции Республики Казахстан, судьи в ходе рассмотрения дел такой категории (до вынесения решения по делу) выражают неодобрение или осуждение действий подсудимого, используя словесные обороты,

выражения, мимику, а также открыто дают понять окружающим то, что судья считает человека виновным. В большинстве случаев мониторинг показал нарушение права на защиту подсудимых, в том числе права на допрос свидетелей обвинения и права на квалифицированную юридическую помощь, гарантируемую Конституцией РК.

## **Рекомендации**

1. Создать рабочую группу по приведению законодательства РК о мирных собраниях в соответствие с международными стандартами в этой области
2. Создать рабочую группу при Верховном Суде по разработке Нормативного постановления о практике рассмотрения дел, связанных с реализацией права на мирные собрания в Республике Казахстан и включить в состав этой рабочей группы экспертов правозащитных организаций
3. Повысить уровень знаний судей о международных документах, ратифицированных Республикой Казахстан и принципах их применения по делам, связанным с мирными собраниями путем организации обучающих программ
4. Генеральной Прокуратуре Республики Казахстан принять необходимые меры по обеспечению законности процедуры прекращения незаконного собрания согласно ст.8 закона о собраниях РК
5. Адвокатскому сообществу повышать уровень квалификации и ответственность адвокатов за оказание квалифицированной юридической помощи за счет государства по делам, связанным с мирными собраниями.